

University of Groningen

Hoe zetten we ze 't betaald? Onderzoek naar sanctienering van zwartrijden in het openbaar vervoer

Winter, H.B; Struiksma, N.; Buissink, S.; Steur, W.

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:

2005

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Winter, H. B., Struiksma, N., Buissink, S., & Steur, W. (2005). *Hoe zetten we ze 't betaald? Onderzoek naar sanctienering van zwartrijden in het openbaar vervoer*. University of Groningen. Faculty of Law.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.



Pro Facto

JURIDISCH EN BESTUURSKUNDIG ONDERZOEK EN ADVIES

Hoe zetten we ze 't betaald?

Onderzoek naar de sanctionering van zwartrijden na invoering van ET/BTS

Groningen, juni 2005

Pro Facto BV
Rijksuniversiteit Groningen
Oude Boteringestraat 17a
9712 CG Groningen
www.pro-facto.nl

RuG

Colofon

Onderzoek uitgevoerd in opdracht van het WODC, ministerie van Justitie.

© 2005 WODC, ministerie van Justitie. Auteursrechten voorbehouden.

Het onderzoek is uitgevoerd door Pro Facto, bureau voor bestuurskundig onderzoek en juridisch advies. Pro Facto is gelieerd aan de Rijksuniversiteit Groningen.

Projectleider namens Pro Facto: dr. H.B. Winter

Senior onderzoekers: mevrouw mr.drs. G.W. Buissink, mr. N. Struiksma

Onderzoekers: mr. W. Steur, N. van Oostveen

Wetenschappelijk adviseurs: dr. J. de Ridder (RuG)

Met dank aan: dr. A.R. Hauber

Begeleidingscommissie:

- mr.dr. A.R. Hartmann, (Erasmus Universiteit, voorzitter);
- mevrouw drs. A. Aanstoot (directie Handhaving, ministerie van Justitie; later opgevolgd door mr. A.J. Timmerman);
- drs.ing. G.L.M. van Egmond (ministerie van Verkeer en Waterstaat, DG Personenvervoer; later opgevolgd door ir. A.S.J. Zomerman);
- drs. M. Kruissink (WODC, ministerie van Justitie);
- mevrouw drs. J. Pol (Openbaar Ministerie);
- mevrouw E.C.T.J. Zeldenthuis (GVB Amsterdam).

Het onderzoeksrapport is te bestellen bij Pro Facto (050-3139853 of profacto@pro-facto.nl).

Kosten: € 15.

www.pro-facto.nl

Inhoud

Samenvatting	i
1. Vraagstelling en onderzoeksopzet	1
2. Wets- en beleidsontwikkeling	5
2.1 Inleiding	5
2.2 Beleidsontwikkeling in het openbaar vervoer vanaf 1975	5
2.3 Relevante wetgeving in het verleden	7
2.3.1 <i>Wet Autovervoer Personen 1975</i>	7
2.3.2 <i>Spoorwegwet en Locaalspoor- en tramwegwet</i>	8
2.3.3 <i>Wet vervoersvoorwaarden openbaar vervoer</i>	8
2.3.4 <i>Wet personenvervoer 1987</i>	9
2.3.5 <i>Besluit personenvervoer 1987</i>	11
2.4 Huidige grondslagen voor sanctionering	12
2.4.1 <i>De Wet personenvervoer 2000</i>	12
2.4.2 <i>Besluit personenvervoer 2000</i>	15
2.4.3 <i>Vervoersvoorwaarden</i>	16
3. ET/BTS en (de sanctionering van) zwartrijden	19
3.1 Inleiding	19
3.2 ET/BTS per vervoerder	20
3.3 Analyse en conclusie	25
4. De praktijk van sanctionering	27
4.1 Inleiding	27
4.2 De praktijk van de sanctionering per vervoerder	29
4.3 Strafvervolging	36
4.4 De praktijk van het reisverbod	40
4.5 Sanctionering in het buitenland	41
4.5.1 <i>Inleiding</i>	41
4.5.2 <i>Engeland</i>	42
4.5.3 <i>Zwitserland</i>	43
4.5.4 <i>Denemarken</i>	45
4.6 Conclusie: pluriformiteit in sanctionering	47

5. Analyse van de toegepaste sancties	51
5.1 Twee sancties en een kaartsoort	51
5.2 Eigen kaartsoort: bestuursrecht of civiel recht?	52
5.3 UVB: strafrecht of civiel recht	53
5.4 UVB: bestuursrecht of strafrecht?	54
5.5 Reisverbod	57

6. Conclusies: sanctionering in de toekomst	61
6.1 Inleiding	61
6.2 Naar een nieuwe benadering: civielrechtelijke sanctionering	62
6.3 Strafrecht als ultimum remedium	63
6.4 Bestuursrechtelijke sanctionering	68
6.5 Aanvullende sanctiemogelijkheden en maatregelen	68

7. Aanbevelingen	71
-------------------------	-----------

Bijlage 1: respondenten

Bijlage 2: stellingen expert meeting

Bijlage 3: vragen-/onderwerpenlijst interviews

Bijlage 4: vragenlijst en respondenten internationale verkenning

Bijlage 5: gebruikte afkortingen

Bijlage 6: English summary

Samenvatting

Onderzoek

In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie heeft het Groningse bureau voor bestuurskundig onderzoek en juridisch advies Pro Facto een onderzoek uitgevoerd naar de sanctionering van zwartrijders. Onderwerp van onderzoek betrof derhalve niet de preventie van zwartrijden, maar de sanctionering ervan. De probleemstelling van het onderzoek is de volgende:

‘Welk juridisch instrumentarium is wenselijk en mogelijk om ‘zwartrijders’ in het openbaar vervoer te sanctioneren na het (grotendeels) invoeren van het gesloten instapregime in 2008 en wat kan in dat verband worden geleerd van andere (Europese) landen?’

ET/BTS

Op dit moment worden in het openbaar vervoer gesloten en open instapregimes naast elkaar gebruikt. Een gesloten regime betekent dat er altijd kaartcontrole plaatsvindt bij of voor het betreden van het vervoersmiddel. Hiervan wordt in het metrovervoer (met uitzondering van de gelijkvloerse stations in Rotterdam) en in het overgrote deel van het busvervoer gebruik gemaakt. In het tramvervoer is sprake van een verschillend regime per vervoerder. Zij gebruiken gesloten en open instapregimes. In het treinvervoer is thans nog een grotendeels open instapregime. En wordt daarnaast ook regelmatig gebruik gemaakt van instapcontrole door de perrons af te sluiten en de reizigers te controleren bij de ingang (gesloten instap).

Vanaf 2008 zal het ET/BTS-systeem naar verwachting zijn ingevoerd in het openbaar vervoer. ET (‘Electronic Ticketing’) is een elektronische kaart, ook wel chipkaart genoemd. BTS (‘Beheerste Toegang Stations’) houdt in dat er toegangspoortjes worden geplaatst bij stations. Bij een volledige invoering van de beide systemen zal het gehele openbaar vervoer worden voorzien van een gesloten instapregime. In de praktijk zal er echter geen volledig gesloten instapregime komen. De verwachtingen van vervoerders over ET/BTS

lopen uiteen. Algemeen wordt echter de verwachting gedeeld dat dankzij ET/BTS het percentage zwartrijders daalt, maar dat er altijd notoire zwartrijders zullen blijven.

Sanctionering

Op dit moment bevatten de Wet personenvervoer 2000 (Wp 2000) en het Besluit personenvervoer 2000 (Bp 2000) de grondslagen voor de sanctionering van zwartrijders. Vervoerders kunnen op grond hiervan de volgende stappen zetten indien een reiziger betrapt wordt op het reizen zonder vervoersbewijs:

Stap 1: geen boete of proces-verbaal maar andere 'maatregelen'

Vervoerders zijn op basis van artikel 32 Wp 2000 bevoegd – mits goedgekeurd door de concessieverlener – eigen kaarten in te stellen. Deze kaarten kunnen onder meer bedoeld zijn voor reizigers die zonder vervoersbewijs rijden. Ook als dit kaartje (fors) duurder is dan een gewoon kaartje is er geen sprake van een boete of sanctie. De zwartrijder krijgt geen proces-verbaal.

Stap 2: ontstaan vorderingsrecht (uitstel van betaling)

Indien een zwartrijder niet ter plekke alsnog een kaartje als bedoeld bij stap 1 wil of kan (niet in staat contant te betalen) kopen of indien de vervoersmaatschappij deze mogelijkheid niet biedt, is de algemeen toegepaste sanctie het 'opleggen van een boete'. Artikel 48, lid 2 Bp 2000 bepaalt dat bij het ontbreken van een geldig vervoersbewijs de reiziger een door de minister vastgesteld bedrag is *verschuldigd*. Dit wordt een UVB (uitstel van betaling) genoemd. Op dit moment bedraagt de hoogte hiervan € 35 plus met de ritprijs.

Stap 3: inning vorderingsrecht

Op grond van artikel 48, lid 5 van het Besluit personenvervoer 2000 moeten de vervoerders de reiziger een termijn gunnen van 1 week om alsnog tot betaling van de vervoersprijs en de opgelegde verhoging – dat wil zeggen het door de minister bepaalde bedrag van € 35 – over te gaan.

Indien de reiziger niet binnen deze termijn betaalt, dan stelt de vervoerder hem nogmaals in de gelegenheid te betalen, waarbij een verhoging plaatsvindt van het verschuldigde bedrag met de administratiekosten. De hoogte hiervan wordt door de minister bepaald en bedraagt op dit moment € 10.

Stap 4: strafvervolgning

Wordt de opgelegde UVB niet voldaan, dan kan strafrechtelijke vervolging plaatsvinden. De grondslag hiervoor is te vinden in artikel 101 Wp 2000, waarin is bepaald dat in dat geval sprake is van een overtreding.

Samengevat ondernemen de in het onderzoek betrokken vervoerders de volgende maatregelen indien een reiziger geen kaartje heeft:

Vervoerder	Acties bij zwartrijden	Incasso?
RET	Altijd UVB (€ 35) plus proces verbaal (pv)	Incassobureau
NS	Kaart tegen treintarief (tot 1/10/05). Vanaf 1/10 zal NS altijd een UVB (€ 35) opleggen.	Incassobureau
HTM	Controlekaart (€ 20). Indien niet betaald, UVB (€ 35) plus pv.	Incassobureau
Connexxion	In aantal regio's: rit-uitrijkaart (€ 20). Indien niet betaald, UVB (€ 35) plus pv.	Incassobureau
BBA	UVB (€ 35). Relatief soepel toegepast (geen zero tolerance)	Incassobureau
Syntus	UVB (€ 35). Relatief soepel toegepast (geen zero tolerance)	CJIB
GVB Amsterdam	Verhoogd tarief t.w.v. UVB (€ 35) zonder pv. Indien niet betaald, UVB en pv.	Incassobureau
NoordNed	UVB (€ 35) plus pv. Lik op stuk beleid.	Nee

NoordNed en NS hebben een pilot voor een strafrechtelijk reisverbod voor zwartrijders gehouden. Deze pilot was succesvol. Er zijn goede ervaringen opgedaan en het treinverbod heeft ook bij de rechter standgehouden. Op basis van de Wet Personenvervoer 2000 kan aldus een treinverbod opgelegd worden. Voor een bredere toepassing is door het Directoraat-Generaal Rechtshandhaving van het ministerie van Justitie een handreiking voor OV-bedrijven is opgesteld voor reis- en verblijfsverboden in het openbaar vervoer.

Buitenland

De andere in het onderzoek betrokken landen kenmerken zich door een verschillende aanpak van het zwartrijderprobleem, zowel preventief als repressief.

In *Engeland*, waar het openbaar vervoer is geprivatiseerd, speelt maximalisering van inkomsten een belangrijke rol. Daar hebben bepaalde maatschappijen, zoals South Eastern Trains, beheerste toegang – door middel van poortjes – tot de perrons ingevoerd om de inkomsten te verhogen.

In *Zwitserland* bestaat bij de spoorwegen open toegang tot de perrons in combinatie met traditioneel intensieve controle in de voertuigen. Inmiddels komt het steeds meer voor dat regionale treinen geen vaste conducteur hebben, maar de kaartcontrole plaatsvindt door mobiele ploegen. Inmiddels zou er een experiment in ontwikkeling zijn om op lijnen rond Basel chipkaarten in te voeren met beheerste toegang tot de perrons. De stedelijke vervoersbedrijven kennen ook open toegang tot de voertuigen; plaatsbewijzen dienen te voren – bij de haltes staan automaten – te worden aangeschaft.

Denemarken kent open toegang tot de perrons. De vergelijking beperkt zich hier tot het netwerk van stads- en regionale treinen rond Kopenhagen, de zogenaamde S-treinen, waar, zoals bij NS bij de toegang tot de perrons, kaartautomaten en ontwaardingsapparatuur staan opgesteld. In de treinen is geen kaartverkoop mogelijk. Een vaste conducteur ontbreekt. Mobiele ploegen controleren of iedere reiziger in het bezit is van een geldig plaatsbewijs.

In *Engeland* wordt voor de sanctionering van zwartrijders vooral een combinatie van bestuursrecht en strafrecht te gebruiken, terwijl in *Zwitserland* het zwartrijden wordt bestreden door frequente controles en een combinatie van bestuursrecht en strafrecht. *Denemarken* hanteert een combinatie van bestuurs-, civiel en strafrecht.

Civielrechtelijke sanctionering

Door de marktwerking binnen de sector zijn op basis van verleende concessies zowel overheidsondernemingen als particuliere bedrijven actief binnen het openbaar vervoer. In het huidige stelsel wordt openbaar vervoer dus niet verricht op grond van een wettelijke verplichting – waaraan een aantal voorwaarden is gesteld – maar op grond van verkregen rechten. Er is geen sprake van opdrachtverlening door de overheid, maar van concessieverlening. Bij *concessieverlening* verkrijgt de betreffende vervoerder via een veiling een recht op exploitatie, waarvoor deze vervolgens volledig verantwoordelijk zou moeten zijn.

Dit lokt de vraag uit waarom de bepalingen met betrekking tot de verschuldigde betalingen (nog) onderdeel van het Bp 2000 uitmaken, gelet op de geïntroduceerde marktwerking. Als het principe van concessieverlening principieel wordt doorgetrokken, is het niet consequent dat de marktwerking in het openbaar vervoer er niet toe heeft geleid dat vervoerders ook hun eigen sanctiebeleid (inclusief de hoogte van de UVB's) mogen bepalen.

Het is uit het oogpunt van de marktwerking consequenter en principieel juist als vervoerders zelf in hun vervoersvoorwaarden langs civielrechtelijke weg hun sanctiebeleid mogen bepalen. Uiteraard dienen de vervoersvoorwaarden te worden goedgekeurd door het bestuursorgaan waar de vervoerder onder valt. Vaak is dat een provincie of intergemeentelijk bestuursorgaan. Daarmee vindt er dus wel een democratische toets plaats. Ook ligt het in de rede dat door de wetgever een bandbreedte wordt bepaald waarbinnen de minimale en/of maximale prijs van een bijzondere kaart moet liggen.

Strafrecht als ultimum remedium

Uit het *Nationaal Veiligheidsarrangement Spoorvervoer* blijkt dat het OM in principe geen zwartrijders meer wil vervolgen, met uitzondering van notoire zwartrijders en degenen die zich niet willen identificeren. Ook in de visie van het huidige kabinet moet het strafrecht gezien worden als 'ultimum remedium'. Die visie is het gevolg van een afweging tussen kosten en baten, maar zij berust daarnaast op het gegeven dat het strafrecht het gebruik van (staats)geweld inhoudt, zowel bij de opsporing als bij de bestraffing. Het uitgangspunt dat in een geordende, vreedzame samenleving het gebruik van geweld zoveel mogelijk moet worden teruggedrongen, impliceert dat het institutionele gebruik van geweld ook zo beperkt mogelijk dient te zijn. Het strafrecht is daarmee geen doel op zich, maar het scherpste rechtsmiddel dat de staat kan gebruiken bij normschending.

Dat betekent uiteraard niet dat zwartrijden toegestaan wordt. Niet-betalende zwartrijders kunnen vaak ook voor andere overtredingen dan het delict zwartrijden (artikel 70 Wp 2000) vervolgd worden. Vaak plegen ze op dat moment ook andere delicten. Het kan zijn dat men agressief is of geweld gebruikt. Zwartrijders die zich niet kunnen identificeren, zouden voor dit feit vervolgd kunnen worden.

Ook niet-betalende zwartrijders die geen geweld plegen, zich keurig identificeren en ook geen andere bijkomende delicten plegen, zouden niet ongemoeid moeten worden gelaten. Indien zwartrijders uit deze categorie bij herhaling UVB's niet betalen, zou vervolging via artikel 326a Wetboek van Strafrecht in beeld kunnen komen.

Vraagstelling en onderzoeksopzet

Agressie en geweld vormen sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw een in ernst toenemend probleem in het Nederlandse openbaar vervoer. In het verleden zijn veel maatregelen voorgesteld, waarvan een aantal reeds wordt uitgevoerd. Er lijkt duidelijk sprake te zijn van een positieve tendens. Uit de *Reizigersmonitor 2004*¹ blijkt dat de sociale veiligheid de laatste jaren toeneemt.

“Dat de reizigers positief zijn over de sociale veiligheid in het openbaar vervoer blijkt uit het feit dat reizigers de sociale veiligheid voor de rit beoordelen met het rapportcijfer 7,9 en dat men de sociale veiligheid in het algemeen beoordeelt met een 7,5. De beoordeling van de sociale veiligheid is het meest positief onder busreizigers (8,0 voor de rit en 7,7 in het algemeen). De metroreizigers geven met een 6,9 voor de rit en een 6,5 in het algemeen de minst positieve beoordeling van de sociale veiligheid in het OV.”²

Voor wat betreft de genomen en te nemen maatregelen kan grofweg een onderscheid worden gemaakt tussen maatregelen met een personele component (uitbreiden toezichthouders; meer en strengere controle; vaste bemensing van lijnen; meer politiecontrole rond stations; verbeterde opleidingen) en situatiebeïnvloedende maatregelen (cameratoezicht; voorlichting; lik op stuk beleid; wapendetectors).

Ter uitwerking van het Strategisch Akkoord van juli 2002, waarin het kabinet Balkenende-I aangaf te willen komen tot verbetering van de veiligheid in het openbaar vervoer, is met het programma *Naar een veiliger samenleving*³ een programma van maatregelen vastgesteld. Als sectorale uitwerking is het *Aanvalsplan Sociale Veiligheid Openbaar Vervoer* (SVOV) aan de Tweede Kamer gestuurd. Dit Aanvalsplan bevat ruim twintig maatregelen om de onveiligheid in het openbaar vervoer aan te pakken. Als maatregelen die zijn ge-

-
1. Advies- en Onderzoeksgroep Beke, *Onderweg naar een veiliger openbaar vervoer 2004. Onderzoek naar de sociale veiligheid van reizigers in het openbaar vervoer*, Arnhem, juni 2005.
 2. Blz. iii.
 3. Kamerstukken II, 2002/03, 28 600 VI, nr. 6, brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van de Minister van Justitie en van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, van 16 oktober 2002, waarin het programma aan de Tweede Kamer wordt aangeboden.

richt op het voorkomen en aanpakken van 'zwartrijden' in het openbaar vervoer worden onder meer genoemd:

- electronic ticketing en beheerste toegang stations (ET/BTS);
- sanctionering;
- lokale veiligheidsarrangementen;
- uitbreiding van het aantal toezichthouders in tram en metro;
- versterking van de capaciteit van politie en justitie;
- nationaal veiligheidsarrangement spoor.

Dat in de maatregelen ter verbetering van de veiligheid in het openbaar vervoer de nadruk wordt gelegd op het voorkomen en sanctioneren van 'zwartrijden' is niet verbazingwekkend. Uit cijfers van de NS blijkt onder andere dat 61 procent van de gevallen waarin sprake is van (gewelds)incidenten, wordt veroorzaakt door zwartrijders. Bij de Amsterdamse GVB is dat zeventig procent en bij de HTM zelfs negentig procent.⁴ Binnen die groepen blijkt een kleine kern (zo'n tien procent) verantwoordelijk te zijn voor een substantieel deel (afhankelijk van de vervoerder tussen de veertig en zeventig procent) van het aantal processen-verbaal.

Het voorkómen van zwartrijden kan een grote bijdrage leveren aan het verbeteren van de veiligheid in en rond het openbaar vervoer.⁵ Een belangrijk instrument ter voorkoming van zwartrijden, dat vanaf 2008 volledig moet zijn ingevoerd in het openbaar vervoer, is ET/BTS. Bij nagenoeg alle metrostations en 150 treinstations zullen in 2008 poortjes staan waarmee ongeveer negentig procent van de reizigers aan het begin of aan het einde van de reis wordt gecontroleerd. NS verwacht dat door deze preventieve maatregelen het zwartrijden ongeveer gehalveerd kan worden. Uit criminologisch onderzoek blijkt inderdaad dat zwartrijden voor een belangrijke deel verklaard kan worden uit het bieden van de gelegenheid.⁶

Een van de drie preventiestrategieën die worden genoemd in een recent advies van het Sociaal en Cultureel Planbureau is het beperken van de gelegenheid tot criminaliteit.⁷ Bij de drie strategieën is de beleidstheorie dat door het nemen van preventieve maatregelen het probleem van het zwartrijden kan worden verkleind, waardoor de sociale veiligheid kan toenemen. Als het gaat om sanctionering bestaan er in grote lijn de volgende alternatieven: via

-
4. Cijfers, overigens zonder duidelijke bron, aangehaald in: J. Korpel e.a., *Sanctionering zwartrijden en relatie zwartrijden/agressie, Eindrapport deelproject 2*, ES&E, Den Haag 2003.
 5. Voor nadere bewijsvoering, zie ook: Albert R. Hauber, Alleen met een geldig kaartje! Beheerste toegang tot de perrons, in: *OV-magazine*, 2002/4, p. 20-21.
 6. A.C. Berghuis, *Criminologische inzichten en recent strafrechtelijk beleid*, NVK, mei 2003 Amsterdam.
 7. Karin Wittebrood en Matthijs van Beem, *Sociale veiligheid vergroten door gelegenheidsbeperking: wat werk en wat niet?* In opdracht van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, Den Haag, augustus 2004.

het strafrecht, het bestuursrecht, het burgerlijk recht of door een combinatie van meerdere juridische regimes.

Onderhavig rapport richt zich daarmee niet op het onderzoeksveld van de criminologie – dergelijk onderzoek heeft inmiddels de context in kaart gebracht, te weten de sociale onveiligheid in het openbaar vervoer – maar op het sluitstuk van de aanpak daarvan. De probleemstelling van het onderzoek is de volgende:

‘Welk juridisch instrumentarium is wenselijk en mogelijk om ‘zwartrijders’ in het openbaar vervoer te sanctioneren na het (grotendeels) invoeren van het gesloten instapregime in 2008 en wat kan in dat verband worden geleerd van andere (Europese) landen?’

De volgende deelvragen zijn onderscheiden:

1. Welke sanctie-instrumenten kunnen binnen het strafrecht, het civiele recht en het bestuursrecht worden onderscheiden die kunnen worden toegepast op zwartrijders in het openbaar vervoer?
2. Wat zijn de voor- en nadelen van deze verschillende sanctie-instrumenten in de situatie na het (grotendeels) invoeren van het gesloten instapregime. Daarbij worden in ieder geval de sterkere en zwakkere kanten benaderd vanuit juridisch en praktisch oogpunt. Aspecten die daarbij aan de orde komen zijn van organisatorische, financiële (kosten/baten) en praktische aard.
3. Onder welke voorwaarden is het wenselijk en mogelijk voor verschillende groepen zwartrijders een specifieke aanpak te kiezen?
4. Is het wenselijk en mogelijk voor de verschillende vervoersbedrijven een specifieke aanpak te kiezen?
5. Wat zijn de opvattingen van de op dit terrein te onderscheiden actoren?
6. Hoe is elders (in Europa) de invoering van een systeem van elektronische toegangsbewaking begeleid door een stelsel van sanctionering? Wat zijn achterliggende redenen daarvan, welke (veronderstelde) mechanismen liggen hieraan ten grondslag en zijn er gegevens over de effectiviteit van de verschillende sanctieinstrumenten?

Voor het onderzoek is in de eerste plaats een analyse uitgevoerd van relevante wet- en regelgeving, waaronder de Wet personenvervoer 2000 en het Besluit personenvervoer 2000, de wetsgeschiedenis en andere relevante documenten zoals het Aanvalsplan sociale veiligheid openbaar vervoer. Daarnaast zijn interviews gevoerd met vertegenwoordigers van diverse vervoersmaatschappijen, politie en Justitie, ministeries en bestuursorganen. In bijlage 1 is een overzicht gegeven van de respondenten.

Op 8 april 2005 is in Utrecht een 'expert meeting' georganiseerd, waar aan de hand van stellingen gediscussieerd is over de sanctionering van zwartrijden. De deelnemers hieraan staan ook in bijlage 1 weergegeven. De stellingen en een beknopte weergave van de discussie is in bijlage 2 te vinden.

Het rapport is als volgt opgebouwd. In het volgende hoofdstuk wordt de wets- en beleidsgeschiedenis beschreven, waarna in hoofdstuk 3 de verwachtingen omtrent de gevolgen van de invoering van ET/BTS voor (de sanctionering van) het zwartrijden worden beschreven. In hoofdstuk 4 komt de praktijk van de sanctionering aan de orde. Van de in het onderzoek betrokken vervoerders wordt de sanctioneringspraktijk beschreven. In hoofdstuk 5 worden de toegepaste sancties geanalyseerd. In hoofdstuk 6 gaan we in de op – naar ons oordeel gewenste – toekomstige sanctionering van zwartrijders, uitmondend in aanbevelingen in hoofdstuk 7.

2.1 Inleiding

Om een beeld te krijgen van de achtergrond van, en ontwikkelingen in de sanctionering van zwartrijden in het openbaar vervoer, is het van belang de beleidsontwikkeling en wetsgeschiedenis te beschrijven. Deze zullen hieronder vanaf 1975 worden beschreven, omdat toen de basis is gelegd voor het huidige wettelijke stelsel. In 1975 trad een nieuwe wet voor het personenvervoer in werking, de Wet Autovervoer Personen. Deze wet is de voorganger van achtereenvolgens de Wet Vervoersvoorwaarden Openbaar Vervoer, de Wet personenvervoer 1987 en de huidige Wet personenvervoer 2000. In paragraaf 2.2 worden eerst de ontwikkeling van het beleid op het terrein van het openbaar vervoer in grote lijnen geschetst. In paragraaf 2.3 wordt de relevante wetgeving tot aan de komst van de Wet personenvervoer 2000 besproken. Het huidige juridische kader wordt in paragraaf 2.4 beschreven.

2.2 Beleidsontwikkeling in het openbaar vervoer vanaf 1975

Al in de jaren zeventig werd de vraag gesteld of de markt niet een grotere rol kon spelen in het openbaar vervoer. In het begin van dat decennium werd nog gesteld dat het vergunningenstelsel juist moest worden uitgebreid en de overheid nog meer invloed kreeg op het openbaar vervoer. Een meerderheid van de Tweede Kamer was het hier echter niet mee eens.

De populariteit van de auto en de toegenomen spreiding van het wonen, waardoor gebundelde verstedelijking minder werd, zorgden voor moeilijke tijden voor het openbaar vervoer. Exploitatieverliezen voor alle vervoersbedrijven waren het gevolg.

De verschillende kabinetten die elkaar in de jaren zeventig en tachtig opvolgden, kregen te maken met steeds hoger wordende kosten van het personenvervoer. De gemeenten vulden de exploitatietekorten in het begin van de jaren zeventig nog aan, maar dit lukte de lagere overheden na 1975 niet meer. De druk op de gemeentelijke begrotingen werd te groot. Daarom nam

het kabinet-Den Uyl (1973-1977) vanaf 1976 het gehele exploitatietekort van het openbaar vervoer op zich. Hier stond dan tegenover dat het Rijk toezicht op de voorzieningen en de tarieven van de vervoerders kreeg.

De ordening van de vervoersmarkt vond als volgt plaats. De toegang tot de markt van het interlokale groepsvervoer werd beperkt door de voorrangsregel. Er werd namelijk voorrang verleend aan de reeds aanwezige vergunninghouders. Hierdoor kregen nieuwkomers op de markt weinig kansen om zich te vestigen.

Het toezicht op de marktordening bestond al voor 1976. Dit was vastgelegd in de Wet Autovervoer Personen, waar in paragraaf 2.3.1 op zal worden teruggekomen.

Op 8 mei 1980 werd de nationale strippenkaart ingevoerd. Met de invoering van deze strippenkaart was de eerste stap gezet naar de integratie van vervoersbewijzen en tarieven. Er werd naar een uniform vervoersbeleid toegewerkt.

Het kabinet-Lubbers 1 vergrootte de eigen verantwoordelijkheid van de vervoerders. Tegelijkertijd was er een verschuiving van regulering naar stimulering door de overheid. In de jaren negentig leidde dit tot de invoering van meer marktwerking. De invoering van marktwerking en aanbesteding van het openbaar vervoer maakten deel uit van een ingrijpend herstructureringsproces van de openbaar vervoerssector. Met de implementatienota Marktwerving⁸ werd een stapsgewijs veranderingsproces in werking gezet tot 2005. De doelstelling was dat in alle concessiegebieden het vervoer minimaal één keer is aanbesteed in 2005.⁹

Ten aanzien van de tarieven voor het openbaar vervoer werd ernaar gestreefd een grote mate van verantwoordelijkheid bij de vervoerders te leggen, binnen de door de politiek vastgestelde bandbreedtes. De vervoerders dienen zich aan het nationale tarief te houden. Dat wil zeggen dat zij het vervoer niet duurder mogen maken dan het nationale tarief.¹⁰

De wetgeving die in de hier beschreven periode een rol speelde, wordt in de volgende paragrafen op hoofdlijnen toegelicht. De wetgeving geeft een goed beeld van de gedachten over het beleid in de loop der jaren en kan gelden als een basis om de huidige regelingen beter te begrijpen.

8. Kamerstukken II 1996/97, 25 088 nr. 2.

9. Idem, p. 4.

10. Idem, p. 9.

2.3 Relevante wetgeving in het verleden

2.3.1 *Wet Autovervoer Personen 1975*

De Wet Autovervoer Personen 1975¹¹, hierna WAP, was uitsluitend van toepassing op motorrijtuigen waarmee personen konden worden vervoerd over voor het openbaar verkeer openstaande wegen.¹² De WAP was een wijziging van de Wet Autovervoer Personen 1939.¹³ De wet van 1939 was, op de wijzigingen na, overgenomen in de wet van 1975. De WAP is hier als uitgangspunt genomen, omdat deze wijziging tot stand kwam aan het begin van een voor het openbaar vervoer veranderlijke periode.

In artikel 4 van de WAP was vastgelegd dat een vervoerder een vergunning nodig had om personen tegen vergoeding te mogen vervoeren. Dit was ook al neergelegd in de Wet Autovervoer Personen 1939. De vergunningverlening verliep volgens een voorrangsregel. Wanneer de vergunning van de vervoerder dus afliep had deze voorrang op andere vervoerders voor de nieuwe vergunning voor het vervoer in dat gebied.¹⁴

Bij de WAP was een uitvoeringsregeling (een algemene maatregel van bestuur) van kracht, het Uitvoeringsbesluit Autovervoer Personen 1939 (UAP).¹⁵ In artikel 91 UAP was het voorschrift opgenomen dat de reiziger verplicht was een prijs te betalen en zijn vervoersbewijs te tonen of te overhandigen wanneer hierom gevraagd werd. Dit waren dus verboden en voorschriften voor de reiziger. De overtreding van deze voorschriften vormde op grond van artikel 122 van het UAP een strafbaar feit in de zin van artikel 62 WAP 1975 (artikel 63 WAP 1939). De strafbaar gestelde feiten waren overtredingen.

Er waren geen bepalingen in de WAP opgenomen die het specifiek verboden om naast de voorschriften uit de WAP en het UAP andere voorschriften (in de zin van vervoersvoorwaarden) te gebruiken. Vervoersondernemingen konden dus ook hun bedrijfsvoorwaarden gebruiken naast de wettelijke bepalingen.

11. Stb. 1975 68.

12. Stb. 1975 68, artikel 2.

13. Stb. 1939 527.

14. G. van Rheenen, mmv H. van Tongeren en G. van Kesteren, *Verkeer en vervoer, beleid in beweging*, Leiden, 1989, Stichting Burgerschapskunde.

15. Stb. 1939 564, het Uitvoeringsbesluit Autovervoer Personen 1939 werd ook na de wijziging van de WAP 1975 nog gebruikt als uitvoeringsregeling van de WAP.

In het UAP waren wel strafbepalingen opgenomen, maar er was geen sprake van bepalingen in de vorm van het opleggen van een verhoogd tarief bij het niet tonen van een vervoersbewijs.

2.3.2 Spoorwegwet en Locaalspoor- en tramwegwet

De Spoorwegwet¹⁶ speelt nog steeds een rol in het openbaar vervoer over het spoor. De wet regelt het vervoer per trein en is vooral gericht op de relatie tussen overheid en ondernemers van spoorwegdiensten. De wet zal daarom in dit rapport verder buiten beschouwing blijven, maar moet wel vermeld worden, omdat deze naast de WAP en de Locaalspoor- en tramwegwet¹⁷ gold.

Voor de Locaalspoor- en tramwegwet geldt eveneens dat deze verder buiten beschouwing zal blijven. Deze wet zag op de tramwegen en op de spoorwegen die niet onder de Spoorwegwet vallen. Hierbij gold dat de relatie overheid en ondernemers op het spoor in de wet wordt bepaald.

Beide wetten zijn nog steeds in werking en bepalingen uit de wetten zijn overgenomen in de hierna te bespreken wetgeving.

2.3.3 Wet vervoersvoorwaarden openbaar vervoer

Zoals hiervoor al is aangegeven, was met de invoering van de nationale strippenkaart in 1980 de integratie van vervoersbewijzen en tarieven gestart. Hiervoor was ook een nieuwe wettelijke regeling nodig. De Wet Vervoersvoorwaarden Openbaar Vervoer 1984, hierna Wet VOV, is belangrijk omdat in deze wet de vervoersvoorwaarden van het gehele openbaar vervoer werden vastgelegd. Deze vervoersvoorwaarden werden in de latere wetgeving op het gebied van personenvervoer (deels) opgenomen.

Bij invoering van deze wet kwamen de vervoersvoorwaarden in onder meer de WAP en het daarbijbehorende Uitvoeringsbesluit te vervallen. De bestaande wetten en besluiten bleven wel van kracht, maar waren met de komst van de Wet VOV slechts van toepassing voor zover de Wet VOV niet van toepassing was.

Om eenheid in vervoersvoorwaarden en het vervoersbewijs te bereiken, was in artikel 3 Wet VOV het volgende vastgelegd:

16. Stb. 1875, 67, thans Stb. 2003, 264.

17. Stb. 1900, 118.

Artikel 3

1. Nadere regels inzake het vervoer en het gebruik daarvan getroffen voorzieningen worden in vervoersvoorwaarden vastgesteld.
2. De vervoersvoorwaarden, met uitzondering van de tarieven en modellen van vervoersbewijzen, worden vastgelegd bij algemene maatregel van bestuur na overleg met de door Onze Minister aangewezen vervoerders en organisaties.
3. De tarieven en modellen van vervoersbewijzen worden vastgesteld door Onze Minister na overleg met de meest betrokken vervoerders of organisaties. De tarieven worden vastgesteld in overeenstemming met Onze Minister van Economische Zaken.

De vervoersvoorwaarden stonden dus via volgens artikel 3 lid 2 in het Besluit VOV.¹⁸ Het was de vervoerders expliciet verboden andere vervoersvoorwaarden toe te passen dan de bij wet vastgestelde.¹⁹

Wanneer de reiziger geen vervoersbewijs toonde of overhandigde, gold artikel 6 Besluit VOV. Hierin was bepaald dat de reiziger dan in ieder geval de vervoersprijs was verschuldigd.

Op grond van artikel 6 Wet VOV was een geldig vervoersbewijs verplicht. De mogelijkheid werd hier geïntroduceerd om de controle van vervoersbewijzen te verruimen. Hiervóór was slechts controle mogelijk in de vervoersmiddelen. Het maakte het voor de vervoerder mogelijk om kenbaar te maken dat een controle plaats vond op een gedeelte van een station.

De vervoerder kon zelf toezichthouders aanwijzen op grond van artikel 11 lid 1 Wet VOV. De bedoeling was dat de dienstregeling in zijn geheel werd ondergebracht in de Wet personenvervoer. Deze wet was in wording, naast de Wet VOV. In de volgende paragraaf zal op deze wet worden ingegaan.

2.3.4 Wet personenvervoer 1987

Met de Wet personenvervoer 1987, die op 1 januari 1988 in werking is getreden, werd beoogd een nieuwe regeling te geven van het openbaar vervoer, het besloten busvervoer en het taxivervoer.²⁰ De nieuwe regeling omvatte zowel een verdeling van bestuurlijke bevoegdheden voor de verschillende vervoerssoorten als de vaststelling van de financiële verhouding tussen enerzijds het rijk en anderzijds gemeenten en ondernemingen die openbaar vervoer verrichtten. Bij het opstellen van het wetsvoorstel is uitgegaan van

18. Stb. 1986 396.

19. Artikel 9 Wet VOV.

20. Kamerstukken II 1984/85, 18 985, A, p. 11.

het streven naar decentralisatie, doelmatigheid en doorzichtigheid van bestuur, verruiming van de vrijheid voor het bedrijfsleven en deregulering.²¹

De WAP had een weinig samenhangend vergunningensysteem. Hierin moest verandering komen, volgens de memorie van toelichting. Waar de WAP slechts voorzag in regels betreffende een deel van het openbaar vervoer, moest de Wp 1987 voorzien in een wet die het gehele openbaar vervoer betrof. Het uniformeringsdenken dat al in de Wet VOV tot uiting kwam, moest ook in de Wp 1987 tot uitdrukking komen.

In de WAP werd de dienstregeling gezien als een zaak voor de vervoersondernemingen. Door de verandering in de financiering van het openbaar vervoer, kregen gemeenten en het Rijk een andere rol ten opzichte van het vervoer. Er heerste ten tijde van de behandeling van de Wp 1987 een decentralisatiegedachte. Bij de vaststelling van de Wet personenvervoer en het bijbehorende Besluit personenvervoer 1987 is de in de toen nog geldende Wet VOV geregelde materie opgenomen.

In de memorie van toelichting werd expliciet vermeld dat de Wet personenvervoer zag op de regeling van het openbaar vervoer in publiekrechtelijke zin. De Wet Overeenkomst Wegvervoer²² (WOW) en de Wet Overeenkomst Binnenland Openbaar Personenvervoer (WOBOP) behelsden de regeling van de civielrechtelijke gevolgen van de vervoersovereenkomst, in het bijzonder de aansprakelijkheid. Deze aansprakelijkheidsregelingen hadden betrekking op zaken van civiele aard en waren dan ook in het Burgerlijk Wetboek opgenomen.²³

De bepaling over de uitsluiting van andere vervoersvoorwaarden uit artikel 9 Wet VOV was niet als zodanig overgenomen in de Wp 1987. In deze 'bepalingen voor de reiziger' (§5 van de Wp 1987) was een aantal voorschriften opgenomen. Artikel 30 speelde een belangrijke rol. Hierin was het verbod om zonder geldig vervoerbewijs gebruik te maken van het openbaar vervoer en waren de door de vervoerder als zodanig duidelijk kenbaar gemaakte voorzieningen neergelegd

21. Idem.

22. Stb. 1982 670.

23. Kamerstukken II 1984/85, 18 985, A, p. 24.

2.3.5 *Besluit personenvervoer 1987*

In het Besluit Personenvervoer 1987 (Bp 1987) waren nadere regels opgenomen voor de reiziger. In artikel 57 Bp 1987 was een specifieke bepaling over zwartrijden opgenomen. Dit artikel luidde als volgt:

Artikel 57

1. De reiziger die het vervoerbewijs waarvan hij moet zijn voorzien (...) niet toont of overhandigt, is op vordering van de vervoerder verschuldigd de vervoerprijs (...).
2. Onverminderd het bepaalde in het eerste lid, is de reiziger die niet voldoet aan de in artikel 55 bedoelde verplichting, (...), op vordering van de vervoerder een door Onze Minister vast te stellen bedrag verschuldigd. (...).
3. (...)
4. Indien de reiziger de in het tweede lid bedoelde bedragen niet terstond betaalt, stelt de vervoerder hem in de gelegenheid deze bedragen alsnog te betalen binnen zeven dagen nadat het feit is geconstateerd. (...)
5. Indien de reiziger de in het tweede lid bedoelde bedragen niet binnen zeven dagen nadat het feit is geconstateerd, heeft betaald, stelt de vervoerder hem nogmaals in de gelegenheid deze bedragen, verhoogd met een door Onze Minister vast te stellen bedrag aan administratiekosten, te betalen binnen eenentwintig dagen na afloop van de termijn van zeven dagen.
6. Zodra de reiziger voldoet aan het in het tweede, vierde of vijfde lid bepaalde, vervalt het recht van strafvervolgning ter zake van overtreding van artikel 30, eerste lid, van de wet.

Op grond van artikel 167 Bp 1987 vormde overtreding van de voorschriften zoals hierboven beschreven een strafbaar feit in de zin van artikel 93 lid 2 Wp 1987. Artikel 93 Wp 1987 viel onder de dwang- en strafbepalingen van de wet.

In de wet was het toezicht op de naleving van het bij of krachtens de wet bepaalde opgedragen aan nader hiertoe door de minister aangewezen ambtenaren (nu: BOA's). Opsporingsambtenaren mochten slechts van hun opsporingsbevoegdheid gebruik maken indien er een vermoeden van een strafbaar feit bestond.

In de memorie van toelichting werd onderscheid gemaakt tussen administratieve sancties en strafsancties. Doel hiervan was om zo adequaat mogelijk op niet-naleving van de wet te kunnen reageren.

In artikel 33 Wp 1987 was bepaald dat de reiziger verplicht was de aanwijzingen van het toezichthoudende personeel, gericht op orde, rust, veiligheid en een goede bedrijfsgang, op te volgen. Wanneer zij dit niet deden, konden zij door dit personeel uit het vervoersmiddel worden geweerd of verwijderd.

Tegen overtredingen door reiziger als het zonder geldig vervoersbewijs gebruik maken van het openbaar vervoer, het verstoren van de veiligheid en het niet opvolgen van de aanwijzingen van het toezichthoudende personeel waren strafsancties mogelijk.

In 2000 trad de Wet personenvervoer 2000 in werking. Deze geldt nog steeds. Hierop wordt in de volgende paragraaf ingegaan.

2.4 Huidige grondslagen voor sanctionering

2.4.1 De Wet personenvervoer 2000

Met de Wp 2000 zijn op basis van verleende concessies zowel overheids-ondernemingen als particuliere bedrijven actief binnen het openbaar vervoer. In het huidige stelsel wordt openbaar vervoer dus niet verricht op grond van een wettelijke verplichting – waaraan een aantal voorwaarden is gesteld – maar op grond van verkregen rechten. Op basis van deze rechten kunnen de vervoersbedrijven vervoersovereenkomsten aangaan met de reizigers.

In het kader van de sanctionering van zwartrijden zijn de volgende bepalingen van belang:

Hoofdstuk IV. Bepalingen voor de reiziger

Artikel 70

Het is verboden zonder geldig vervoerbewijs gebruik te maken van het openbaar vervoer, alsmede, voor zover de vervoerder zulks duidelijk heeft kenbaar gemaakt, van de daartoe behorende voorzieningen.
[...]

Artikel 71

Het is verboden een onbevoegd gewijzigd of anderszins bewerkt vervoerbewijs te gebruiken, een vervoerbewijs te misbruiken of de controle van vervoerbewijzen te belemmeren of te verhinderen.

Artikel 72

Het is verboden gebruik te maken van het openbaar vervoer en de daartoe behorende voorzieningen op zodanige wijze dat orde, rust, veiligheid of een goede bedrijfsgang wordt of kan worden verstoord

Artikel 73

Een ieder die kennelijk gebruik wenst te maken van het openbaar vervoer of de daartoe behorende voorzieningen, is verplicht de aanwijzingen betreffende de orde, rust, veiligheid of een goede bedrijfsgang op te volgen, die door of vanwege de vervoerder die openbaar vervoer verricht, duidelijk kenbaar zijn gemaakt.

Bij overtreding van deze bepalingen uit de Wp 2000 zijn de volgende bepalingen van toepassing:

Paragraaf 2. Dwang- en strafbepalingen

Artikel 97

Indien naar het oordeel van de in de artikelen 87 en 89 bedoelde ambtenaren en personen in onvoldoende mate medewerking wordt verleend bij de uitvoering van de hun opgedragen taak, treffen zij zo nodig met behulp van de sterke arm de nodige maatregelen.

Met 'maatregelen' wordt bedoeld op het weren van een reiziger uit het voertuig of het verwijderen van een reiziger uit een voertuig. Dit blijkt uit de memorie van toelichting van de Wp 1987. Artikel 89 hierin is gelijk aan artikel 97 Wp 2000. De administratieve sanctie is van tweeërlei aard: toepassing van de sanctie jegens de reiziger en toepassing van de sanctie jegens de vergunninghoudende onderneming. Voor de reizigers geldt volgens de memorie van toelichting, dat wanneer zij de aanwijzingen van het toezichthoudende personeel, gericht op herstel of handhaving van orde, rust, veiligheid en een goede bedrijfsgang, niet opvolgen, kunnen zij door dit personeel uit het voertuig worden geweerd of verwijderd, voorzover zij daarin reeds hebben plaatsgenomen.²⁴

Artikel 98

Indien de reiziger handelt in strijd met het bepaalde in de artikelen 70 tot en met 74 [...] zijn de in de artikelen 87 en 89 bedoelde ambtenaren en personen bevoegd zijn vervoerbewijs in te trekken en hem zonodig met behulp van de sterke arm het gebruik van het openbaar vervoer te ontzeggen.
[...]

Uit de memorie van toelichting op de Wp 2000 blijkt dat met het ontzeggen van het openbaar vervoer (artikel 98) een 'langdurig preventief openbaar vervoerverbod' wordt bedoeld. Voorbeelden die hierbij worden genoemd zijn voetbalsupporters die de openbare orde op de perrons en in de treinen verstoren of iemand die antecedenten heeft met betrekking tot het delict zakkenrollerij.²⁵ Daarnaast kunnen BOA's²⁶ en ambtenaren van politie²⁷ actie ondernemen.

Artikel 101

Niet naleving van het bepaalde bij of krachtens de artikelen 70 tot en met 74 [...] en 104 wordt aangemerkt als een overtreding en wordt gestraft met een hechtenis van ten hoogste twee maanden of met een geldboete van de twee-

24. Kamerstukken II 1984/85, 18 985, A, p. 26.

25. Kamerstukken II 1998/99, 26 456, nr. 3, p. 88.

26. Artikel 89, lid 2 Wp 2000.

27. Artikel 89, lid 1 Wp 2000.

de categorie. Indien de reiziger ten aanzien van wie door een ambtenaar of persoon, bedoeld in de artikelen 87 en 89 is vastgesteld dat hij in strijd handelt met de artikelen 70 of 71, niet voldoet aan de verplichting, bedoeld in artikel 92 [...], worden de in het eerste lid bedoelde straffen verhoogd [...].

Artikel 102

Bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat het recht tot strafvordering wegens overtreding van de artikelen 70 en 71 vervalt door voldoening op een daarbij aan te geven wijze van een bij of krachtens die maatregel vast te stellen geldsom aan de vervoerder.

Uit de hierboven weergegeven bepalingen blijkt dat de Wet personenvervoer 2000 ten aanzien van de reiziger zowel verboden als geboden bevat. Samengevat noemt de Wp 2000 drie sancties:

- Het treffen van ‘maatregelen’ (artikel 97);
- Het intrekken van het vervoersbewijs en het eventueel ontzeggen van het gebruik van het openbaar vervoer (artikel 98);
- Het opleggen van een hechtenis of boete (artikel 101).

De drie sancties zijn in de memorie van toelichting bij de Wet personenvervoer uit 1987 – de voorganger van de Wp 2000 – nader gekarakteriseerd. Hieruit blijkt dat de wet zowel administratieve sancties als strafrechtelijke sancties bevat.²⁸ Doel hiervan was om zo adequaat mogelijk te kunnen reageren op niet-naleving van het bij of krachtens de wet bepaalde, aldus de toelichting.

De administratieve sancties betreffen de artikelen 97 en 98 en kunnen worden getroffen vanwege handelen in strijd met de artikelen 70-73. De strekking van artikel 98 is na de behandeling van het oorspronkelijke wetsvoorstel verbreed en had bij de wet van 1987 niet alleen betrekking op het huidige artikel 73 (gebod) maar ook op de artikelen 70, 71 en 72 (verboden).

Op basis van de wettelijke bepalingen kan worden geconcludeerd dat, dat de administratieve en strafrechtelijke sancties op dezelfde feiten betrekking kunnen hebben. Immers, artikel 98 verwijst, evenals artikel 101, naar handelen in strijd met de artikelen 70-74 Wp 2000.

2.4.2 Besluit personenvervoer 2000

Er zijn ook sancties die voortvloeien uit het Besluit personenvervoer 2000 (Bp 2000). Hiervoor is artikel 48 relevant, waarin stappen zijn vermeld die

28. Kamerstukken II 1984/85, 18 985, A, p. 26, 34 en 38.

door een vervoerder in plaats van of voorafgaand of in aanvulling op de administratieve en/of strafrechtelijke sancties kunnen worden gezet indien een reiziger bij controle niet blijkt te beschikken over een geldig vervoersbewijs. Artikel 48 Bp 2000 luidt als volgt:

Artikel 48

1. De reiziger die het vervoerbewijs waarvan hij moet zijn voorzien desgevraagd ter controle niet toont of overhandigt, is op vordering van de vervoerder de vervoerprijs verschuldigd die geldt voor het traject tussen vertrekpunt en plaats van bestemming van de reiziger.
2. Onverminderd het eerste lid, is de reiziger op vordering van de vervoerder een bij ministeriële regeling vast te stellen bedrag verschuldigd indien hij:
 - a. niet voldoet aan de in artikel 47, eerste lid, bedoelde verplichting,
 - b. het vervoerbewijs waarvan hij moet zijn voorzien desgevraagd niet toont of overhandigt,
 - c. een onbevoegd gewijzigd of anderszins bewerkt vervoerbewijs gebruikt,
 - d. een vervoerbewijs misbruikt of
 - e. de controle van vervoerbewijzen belemmert of verhindert.
3. De reiziger betaalt het bedrag, bedoeld in het tweede lid, terstond tezamen met de krachtens het eerste lid verschuldigde vervoerprijs.
4. Indien de reiziger de in het tweede en derde lid bedoelde bedragen terstond betaalt, is de vervoerder verplicht een betalingsbewijs af te geven, dat voor zover nodig tevens geldt als vervoerbewijs.
5. Indien de reiziger de in het tweede en derde lid bedoelde bedragen niet terstond betaalt, stelt de vervoerder hem in de gelegenheid deze bedragen alsnog te betalen binnen een week nadat het feit is geconstateerd. De vervoerder kan aan de reiziger een bewijs verstrekken op grond waarvan deze zijn reis kan aanvangen of voortzetten.
6. Indien de reiziger de in het tweede en derde lid bedoelde bedragen niet binnen een week nadat het feit is geconstateerd, heeft betaald, stelt de vervoerder hem nogmaals in de gelegenheid deze bedragen, verhoogd met een bij ministeriële regeling vast te stellen bedrag aan administratiekosten, te betalen binnen drie weken na afloop van de termijn van zeven dagen.
7. Zodra de reiziger voldoet aan het in het tweede, derde, vijfde of zesde lid bepaalde, vervalt het recht van strafvervolgning ter zake van overtreding van artikel 70, eerste lid, van de wet.

Oftewel, als een reiziger niet over een geldig vervoersbewijs beschikt, moet hij of zij²⁹ de ritprijs betalen, vermeerderd met de wettelijke verhoging. Deze wettelijke verhoging bedraagt per 1 januari 2005 € 35. Het totale bedrag van de ritprijs en de verhoging kan direct betaald worden. Als de zwartrijder dat doet, koopt hij z'n strafvervolgning af. Betaalt hij niet ter plaatse, dan stelt de vervoerder de reiziger in de gelegenheid binnen een week alsnog te betalen. Dit is wat ook wel 'uitstel van betaling' (UVB) wordt genoemd. Hierop komen we in paragraaf 4.1 terug. Wordt de UVB niet binnen zeven dagen be-

29. We spreken in het vervolg in mannelijke vorm over zwartrijders. Het behoeft geen betoog dat er niet alleen door mannen zwartgereden wordt.

taald, dan wordt een aanmaning verstuurd voor de ritprijs en de verhoging en worden daarnaast administratiekosten in rekening gebracht – waarvan de hoogte bij ministeriële regeling op dit moment op € 10 is bepaald. De totale som dient binnen drie weken te worden voldaan.

2.4.3 Vervoersvoorwaarden

De huidige vervoersvoorwaarden van de OV-bedrijven bevatten zowel de relevante bepalingen uit de Wet personenvervoer 2000 (verplichtingen van de reiziger: verboden en gebod) als de relevante bepalingen uit het Besluit personenvervoer 2000 (verplichtingen van de reiziger: bijbetalingen bij ontbreken vervoersbewijs).

De vervoersvoorwaarden volgen uit de artikelen 30 en 74 van de Wp 2000. Uit deze artikelen blijkt dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld betreffende vervoersvoorwaarden. Het Bp 2000 voorziet hierin. Daarnaast geldt dat aan de concessie voorschriften worden verbonden. Om het algemeen belang te behartigen legt de Wp 2000 een aantal specifieke onderwerpen vast die in ieder geval in deze voorschriften moeten terugkomen. Deze voorschriften zijn er met name in het belang van de reiziger. Zo worden de tarieven hierin bepaald. De concrete invulling van de voorschriften wordt overgelaten aan de decentrale overheid.³⁰ Ook worden aan de concessiehouder verplichtingen opgelegd. Hierbij moeten de concessiehouders zich houden aan de voorschriften.

Op basis van artikel 32 lid 2 onder de Wp 2000 kunnen concessieverleners kaartsoorten invoeren en de tarieven hiervoor bepalen. Dit artikel luidt als volgt:

Artikel 32

2. Aan een concessie worden in ieder geval voorschriften verbonden ten aanzien van:

[...]

d.
de tarieven, de modellen van vervoerbewijzen en de vervoersvoorwaarden waartegen het openbaar vervoer moet worden verricht, alsmede de wijziging en openbaarmaking daarvan;

[...]

30. Kamerstukken II 1998/99, 26 456, nr. 3, p. 16.

Dit artikel heeft betrekking op vervoersbewijzen, niet zijnde nationale vervoersbewijzen. Er is door de wetgever bewust voor deze mogelijkheid gekozen. In de memorie van toelichting bij de wet staat dat ter behartiging van het algemeen belang een aantal specifieke onderwerpen vastgelegd dient te worden in de concessievoorschriften. Met name worden de voorschriften genoemd die in het belang van de reiziger zijn. Het verbinden van voorschriften aan een concessie is in beginsel vrij. Wijziging van de concessievoorschriften kan op aanvraag van de concessieverlener of ambtshalve door de concessiehouder.³¹

31. Kamerstukken II 1998/99, 26 456, nr. 3, p. 16.

ET/BTS en (de sanctionering van) zwartrijden

3.1 Inleiding

Op dit moment worden in het openbaar vervoer gesloten en open instapregimes naast elkaar gebruikt. Een gesloten regime betekent dat er altijd kaartcontrole plaatsvindt bij of voor het betreden van het vervoersmiddel. Hiervan wordt in het metrovervoer en in het overgrote deel van het busvervoer gebruik gemaakt. In het tramvervoer is sprake van een verschillend regime per vervoerder. Zij gebruiken gesloten en open instapregimes. In het treinvervoer is thans nog een grotendeels open instapregime. En wordt daarnaast ook regelmatig gebruik gemaakt van instapcontrole door de perrons af te sluiten en de reizigers te controleren bij de ingang (gesloten instap).

De openbaar vervoersbedrijven uit de verschillende takken van het personenvervoer hebben dus verschillende regimes. Vanaf 2008 zal het ET/BTS-systeem echter moeten zijn ingevoerd in het openbaar vervoer. ET is het Electronic Ticketing-systeem en BTS houdt 'Beheerste Toegang Stations' in. Bij een volledige invoering van de beide systemen zal het gehele openbaar vervoer worden voorzien van een gesloten instapregime. In de praktijk zal er echter geen volledig gesloten instapregime komen, zoals uit dit hoofdstuk zal blijken.

Het ET-systeem houdt in dat er gewerkt zal worden met een chipkaart. Deze kaart is dan een geldig betaalmiddel in bus, tram, metro en trein. De chipkaart is een contactloze, elektronische kaart met het formaat van een bankpas. De kaart heeft een ingebouwde chip, die geladen kan worden. De kaart kan worden geladen met euro's, maar ook met een enkele reis, retour of abonnement. Het systeem verhoogt het gemak, werkt snel en verhoogt de veiligheid van de reizigers.

Er is een organisatie (Trans Link Systems) in het leven geroepen om het ET-systeem te realiseren voor de meeste openbaar vervoersbedrijven. Trans Link Systems (TLS) is een initiatief van de vijf grote openbaar vervoersbedrijven in Nederland, namelijk Connexxion, GVB, HTM, NS en RET. Deze vijf nemen ruim tachtig procent van het openbaar vervoer voor hun rekening. TLS werkt

samen met de andere vervoersbedrijven die zijn verenigd in Mobis (branchevereniging van de openbaar vervoersondernemingen).³²

Het ET systeem wordt dan gecombineerd met de BTS. De BTS houdt het zogenoemde 'poortjessysteem' in. Het is een gesloten instapregime, waarbij de poortjes de stations afsluiten. Bij de poortjes, of tourniquets, wordt automatisch de geldigheid van het vervoersbewijs (de chipkaart) gecontroleerd en de toegang tot het perron en/of uitgang geblokkeerd of vrijgegeven.

Dit systeem zal op de meeste stations in geheel Nederland worden ingevoerd. De chipkaart zal de papieren kaarten gaan vervangen en zal de reizigers toegang geven tot de stations. Zwartrijders en andere mensen die niets op stations te zoeken hebben krijgen met de BTS geen toegang meer tot de stations. Bij nagenoeg alle metrostations en 150 treinstations zullen in 2008 poortjes staan waarmee ongeveer negentig procent van de reizigers aan het begin of aan het einde van de reis wordt gecontroleerd.

De twee systemen zijn echter nooit sluitend. Er zullen mensen blijven die zich niet aan de regels houden en/of proberen daar onder uit te komen. Sanctionering is daarom belangrijk. De overheid zal daarbij ook rekening moeten houden met alle vervoerders.

In de interviews is uitgebreid stilgestaan bij de invoering van ET/BTS, de hiermee samenhangende mogelijkheden om zwartrijden tegen te gaan en het na de invoering van ET/BTS gewenste sanctioneringssysteem. Hierbij is het volgende beeld ontstaan.

3.2 ET/BTS per vervoerder

RET

De RET – een *gemeentelijk* bedrijf – voert al sinds 1998 een nieuw beleid tegen zwartrijden en voor sociale veiligheid. Sinds 2002 wordt dat in het kader van het Regionaal handhavingarrangement volgens een inzetplan uitgevoerd. De RET realiseert een gesloten instap regime in de tram, metro en bus in die zin dat:

- Sinds 2003 op alle Rotterdamse trams weer een conducteur aanwezig is. Deze functionarissen houden toezicht in de tram, controleren en verkopen desgewenst vervoersbewijzen en verlenen service. De conducteur is zelf geen BOA, maar kan – in het kader van het zogenaamde veiligheidsopvolgingsmodel – desgewenst een beroep doen op een zogenaamd veiligheidsteam. Dit team bestaat uit BOA's. Deze beschikken over hand-

32. www.ov-chipkaart.nl, www.translink.nl

boeien; het gebruik hiervan wordt via rapportages getoetst. Het incidentele gebruik hiervan blijkt bij te dragen aan de sociale veiligheid in het openbaar vervoer en het geweld tegen personeel;

- Ten behoeve van het realiseren van een gesloten instapregime in de metrostations (met uitzondering van de gelijkvloerse stations op de Calandlijn in Rotterdam) zijn ‘tourniquettes’ (poortjes) geplaatst, die nog in bedrijf moeten worden genomen. Om de reizigers weer te laten wennen aan structurele controle vindt er een zogenaamd ‘beschavingsoffensief’ plaats. Er vinden zeer regelmatige controles plaats in de voertuigen, waardoor het moeten beschikken over een geldig vervoersbewijs weer als gewoon zal worden ervaren.
- De bussen zijn vanwege de verplichting om voorin in te stappen reeds voorzien van een gesloten instapregime.
- Resultaat hiervan is dat de controlekans groot is, waardoor het percentage zwartrijders de afgelopen jaren aantoonbaar is gedaald.

Verwachting van de invoering van de OV-Chipkaart is dat hierdoor de mate van geslotenheid van het vervoerssysteem wordt vergroot. Immers, om op enig moment gebruik te kunnen maken van het openbare vervoer dient een reiziger te beschikken over een OV-Chipkaart. In beginsel is het niet mogelijk zonder chipkaart ‘door de poortjes’ te gaan. Verwachting is dat deze dus zal worden aangeschaft, ook door incidentele reizigers. Door realisatie van een beheerst toegangssysteem op alle modaliteiten samen met een consequente handhaving van de Wet Personenvervoer zal de sociale veiligheid zowel objectief als subjectief verbeteren.

HTM

Het bestrijden van zwartrijden is voor de HTM onderdeel van het sociale veiligheidsbeleid. Uitgangspunt hierbij is dat zwartrijden slechts ten dele wordt beïnvloed door de zwaarte van de sanctionering; belangrijkste factor die zwartrijden tegengaat is de *kans* op controle.

Streng sanctioneren heeft neveneffecten die wat de HTM betreft ongewenst zijn: het roept weerstand en agressie op (richting de medewerkers) en de toenemende controledruk verlaagt de efficiëntie van het bedrijf. Mede op grond hiervan heeft de HTM het zogenaamde ‘dynamisch inzetmodel’ ontwikkeld.

Het Haagse instap- en controleregime is de volgende.

- Belangrijk vervoersmiddel in Den Haag is de tram. Hierbij is grotendeels sprake van open haltes. Los van de soms fysieke onmogelijkheid hiervan is afsluiting van deze haltes een zeer kostbare zaak, die dan ook niet wordt overwogen;

- Dit geldt in grote lijnen ook voor de Randstadrail. Delen van de lijn zijn indertijd als een open systeem gebouwd. Hierdoor kan de Randstadrail niet anders dan een gemengd systeem worden.
- De HTM geeft er de voorkeur aan zoveel mogelijk ruimte in de trams beschikbaar te hebben voor reizigers; er is dus geen voor een controleur gereserveerde afgesloten ruimte aanwezig. De trams zijn niet vast bemenst met een controleur;
- De dienstregeling van de HTM kent een hoge ritfrequentie; hierdoor moeten vertragingen – ten gevolge van de controle van vervoersbewijzen – zoveel mogelijk worden voorkomen.
- Kaartcontroles vinden gericht plaats, op basis van het dynamische inzetmodel. Door zwartrijpercentages te monitoren en te volgen kunnen controles plaatsvinden waar het nodig is (stijgende aantallen zwartrijders).

HTM is op zich overtuigd van het feit dat gesloten instap (dus ook BTS) zeker zeer sterk bijdraagt aan het terugdringen van zwartreizen en het verhogen van de sociale veiligheid. Louter om reden van fysieke mogelijkheden en kosten is dit geen haalbare zaak voor HTM. Waar het fysiek wel mogelijk is, is HTM ook voorstander van afsluiten.

De invoering van de OV-Chipkaart zal naar verwachting bijdragen aan de signalering van zwartrijders en wellicht tot een toenemende neiging om te betalen (tijdige aanschaf Chipkaart). Op grond hiervan is de HTM voorstander van het behoud van het huidige flexibele sanctieregime. De verschillende bedrijven moeten de gelegenheid houden eigen beleid te voeren, toegesneden op de eigen omstandigheden. Mocht uniformiteit voorop komen te staan, dan dient te worden overwogen voor de aanpak van zwartrijders een organisatie in het leven te roepen die los staat van de commerciële bedrijven.

Connexxion

Connexxion biedt verschillende soorten vervoer aan in verschillende gebieden. De bussen hebben over het algemeen een gesloten instapsysteem. In Almere rijdt Connexxion echter met bussen met een open instapregime. De politiek wil dat in verband met de (kortere) haltetijden en de hogere frequentie. De sneltram heeft een open instapregime en zal dat ook houden. BTS is kostbaar. Haltetijden kunnen toenemen, er moeten tourniquettes worden geplaatst, etc.) en dit is niet altijd mogelijk (bij tramhaltes).

Connexxion is voorstander van de invoering van electronic ticketing (ET). Een grote groep klanten zal naar verwachting overgaan tot betalen. De notoire zwartrijders niet. Als voordeel van ET wordt geacht dat kaarten kunnen worden geblokkeerd. Van veelplegers wordt daarom een zwarte lijst bijge-

houden. De controleurs worden op korte termijn uitgerust met een PDA waarin de zwarte lijst aanwezig is en die aangeeft dat de controleur te maken heeft met een notoire zwartrijder. Via ET kan bovendien op deze wijze ook elektronisch worden gecontroleerd op reisverboden. ET vergroot naar verwachting de beheersbaarheid van de sociale veiligheid en vergroot het gemak voor de klant.

NS

De NS zal ongeveer 150 treinstations gaan afsluiten, waarmee tachtig tot negentig procent van de reizigersstromen wordt 'gedekt'. Overigens zal het realiseren hiervan enige jaren vergen, onder andere vanwege het complexe kaartstelsel van de NS. Hierdoor moet de te gebruiken Chipkaart aan hoge (informatietechnologische) eisen voldoen.

Invoering van ET/BTS zal naar verwachting bijdragen aan vermindering van het aantal zwartrijders. Dit zal in het bijzonder de incidentele en calculerende zwartrijders betreffen omdat het zonder vervoersbewijs reizen moeilijker wordt door de noodzaak met een OV-Chipkaart door 'de poortjes' te gaan. Vraag is in hoeverre het gedrag van de notoire zwartrijders zal wijzigen. Verwachting is, dat "zij letterlijk omwegen in het stelsel zullen vinden". De groep zal kleiner worden maar zeer waarschijnlijk wel blijven bestaan.

De controle in de voertuigen zal worden voortgezet vanwege de gewenste serviceverlening door de NS en met het oog op 'grijsrijden'.

NoordNed

Het realiseren van een volledig gesloten instapregime in de trein is geen haalbare kaart. Na de invoering van de OV-Chipkaart zullen de stations in Leeuwarden en Groningen worden afgesloten.

Verwachting is, dat de invoering van ET/BTS het zwartrijden in enige mate positief zal beïnvloeden. Voornamelijk de groep calculerende reizigers zal naar verwachting overgaan tot het aanschaffen van een OV-Chipkaart. Een deel van de zwartrijders zal naar verwachting echter de gesloten toegang gedeeltelijk proberen te omzeilen door bijvoorbeeld vervoersbewijzen voor deeltrajecten kopen. Op grond van deze verwachtingen zal NoordNed de vervoersbewijzen blijven controleren en het huidige sanctieregime blijven toepassen.

Syntus

Vraag is in hoeverre een waterdicht gesloten instapregime een realistische verwachting is. Vooral met betrekking tot het spoor is dit twijfelachtig. Afslui-

ting van stations in relatief dunbevolkte gebieden is relatief kostbaar en daardoor moeilijk haalbaar.

De verwachting is dat een vervoersweigering na invoering van BTS de enige effectieve sanctie op zwartrijden zal zijn. Reden hiervoor is dat de resterende groep zwartrijders naar verwachting de veelplegers zijn, die algemeen kunnen en worden aangeduid als 'kale kippen'. Het opleggen van geldstraffen wordt bij deze groep "nutteloos" geacht. De mogelijkheid om een vervoersverbod op te leggen zou in de vervoersvoorwaarden (moeten kunnen) worden opgenomen. Deze handhaving vraagt echter een grote inspanning van de vervoerders omdat de zwartrijder zal trachten in de volgende trein te stappen. Hierdoor is opeenvolging van controle nodig.

GVB

Het GVB start op 1 januari 2006 met een test met pilotgroepen voor het gebruik van de chipkaart in de metro. Vanaf 2008 wordt de chipkaart voor alle gebruikers en voor alle vormen (bus, tram, metro) ingevoerd.

Op de tram is een grotendeels gesloten instapsysteem in de vorm van conducteurs die achterin de tram een eigen hokje hebben. Op 14 van de 17 tramlijnen is dit ingevoerd. Het percentage zwartrijders is hierdoor drastisch afgenomen. Op de lijnen mét een conducteur is het percentage 1,78 procent, op de 'open lijnen' 11,34 procent. Op de open tramlijnen en op de bus worden mobiele kaartcontroleurs (BOA's) ingezet. In totaal gaat het om zo'n 72 fte.

De metro heeft op dit moment geen gesloten instapsysteem. Wel vindt dagelijks door toezichthouders op een aantal stations preventieve toegangscontrole plaats bij de toegang tot de perrons. In totaal gaat het om zo'n 70 formatieplaatsen voor controleurs zonder bevoegdheden. Op 1 april 2006 worden de metrostations afgesloten door poortjes die alleen met een elektronisch vervoersbewijs kunnen worden geopend (tourniquettes).

BBA

BBA heeft alleen bussen. Deze hebben alle een gesloten instapsysteem: reizigers stappen voorin bij de chauffeur in de bus en moeten daar stempelen of het abonnement laten zien. Zwartrijden is voor BBA geen probleem en het aantal is zeer beperkt. Van de chipkaart wordt weinig toegevoegde waarde verwacht. Er wordt vooral met zorg naar de technische aspecten ervan gekeken.

3.3 Analyse en conclusie

Bij alle metrostations (met uitzondering van de gelijkvloerse stations in Rotterdam) en 150 treinstations zullen in 2008 poortjes staan waarmee ongeveer negentig procent van de reizigers aan het begin of aan het einde van de rit wordt gecontroleerd. In het busvervoer bestaat feitelijk al een gesloten instapregime.

De verwachtingen die de verschillende partijen hebben van de realisering van ET/BTS lopen uiteen. In samenhang hiermee worden verschillende sanctiemechanismen genoemd die in de situatie na 2008 van belang zullen zijn. Samengevat zijn de volgende opmerkingen gemaakt.

- Onder verwijzing naar de situatie in Frankrijk (gesloten instapregime, vergelijkbare cultuur), waar het percentage zwartrijders stabiel is en op vier tot vijf procent ligt, wordt opgemerkt dat er een harde kern zwartrijders zal blijven.
- Het met betrekking tot het tramvervoer realiseren van een nieuw gesloten instapregime vergt grote personele en materiële investeringen. In samenhang met de soms aanwezige fysieke beperkingen hierbij (open haltes, tunnels) en alternatieve controle mogelijkheden (Den Haag: dynamisch inzetsysteem) wordt door betrokkenen getwijfeld aan de realiteitswaarde hiervan. Het ontstaan van een gemengd instapregime binnen het openbaar vervoer als geheel lijkt hierdoor waarschijnlijker.
- Belangen van handhaving en commerciële bedrijfsbelangen kunnen met andere woorden met elkaar in strijd zijn. De sociale veiligheid en naleving van de dienstregeling weegt in een commerciële benadering zwaarder dan het bewaken van de inkomsten (innen betalingen zwartrijders). Een aantal geïnterviewden – van de zijde van de N.V.'s en commerciële ondernemingen – zien hierdoor voordelen in het scheiden van beide. Dat zou kunnen betekenen dat een autonome handhavingsorganisatie van OV-toezichthouders ontstaat. Tegelijkertijd wordt opgemerkt dat dit ook een belangrijk nadeel heeft: de ondernemingen verliezen de zeggenschap over de controleurs, die tevens een dienstverlenende functie richting de klanten hebben;
- ET/BTS zal naar verwachting van de NS vooral helpen tegen de groepen incidentele zwartrijders en in zekere mate tegen de zogenaamde gokkers (de calculerende zwartrijders).

Uit de hierna, in paragraaf 4.2, opgenomen tabel blijkt overigens dat de zwartrijdpercentages bij een gesloten instapregime meestal aanzienlijk lager zijn dan bij een open instapregime.

De praktijk van sanctionering

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt op grond van de gehouden interviews de praktijk van het sanctioneren beschreven. Per vervoersmaatschappij wordt een beeld geschetst. Niet alle vervoersmaatschappijen komen aan de orde, maar alleen die waar interviews zijn gehouden. De beschrijving is dus niet compleet, maar geeft naar ons oordeel wel een goed beeld van het spectrum aan ervaringen, mogelijkheden en oordelen.

Voordat we de sanctioneringspraktijk gaan beschrijven, beschrijven we eerst de stappen die een vervoerder kan of moet nemen indien een reiziger betrapt wordt op het reizen zonder vervoersbewijs.

Stap 1: geen boete of proces-verbaal maar andere 'maatregelen'

Zoals aangegeven, moet een betrapte zwartrijder op grond van artikel 48 Bp 2000 alsnog de ritprijs betalen verhoogd met een door de minister bepaald bedrag (op dit moment € 35). Hieraan kan echter nog een stap vooraf gaan.

Vervoerders zijn op basis van artikel 32 Wp 2000 bevoegd – mits goedgekeurd door de concessieverlener – eigen kaarten in te stellen. Deze kaarten kunnen onder meer bedoeld zijn voor reizigers die zonder vervoersbewijs rijden. Ook als dit kaartje (fors) duurder is dan een gewoon kaartje is er geen sprake van een boete of sanctie. De zwartrijder krijgt geen proces-verbaal. Dat is ook het geval als zwartrijders de mogelijkheid wordt geboden het verhoogde tarief (€ 35 plus de ritprijs) ter plaatse contant te betalen. In beide gevallen wordt niet om identificatie gevraagd.

Stap 2: ontstaan vorderingsrecht (uitstel van betaling)

Indien een zwartrijder niet ter plekke alsnog een kaartje als bedoeld bij stap 1 wil of kan (niet in staat contant te betalen) kopen of indien de vervoersmaatschappij deze mogelijkheid niet biedt, is de algemeen toegepaste sanctie het 'opleggen van een boete'. Artikel 48, lid 2 Bp 2000 bepaalt dat bij het ontbreken van een geldig vervoersbewijs de reiziger een door de minister

vastgesteld bedrag is *verschuldigd*. Gelet daarop is het begrip vorderingsrecht juridisch nauwkeuriger als de gangbare term 'boete'. De eveneens veelgebruikte term 'uitstel van betaling' (UVB) sluit aan bij het begrip vorderingsrecht. In dit rapport spreken we van uitstel van betaling (UVB). Op dit moment bedraagt de hoogte van deze UVB € 35 vermeerderd met de ritprijs. De zwartrijder krijgt een proces-verbaal en moet zich identificeren.

Stap 3: inning vorderingsrecht

Op grond van artikel 48, lid 5 van het Besluit personenvervoer 2000 moeten de vervoerders de reiziger een termijn gunnen van één week om alsnog tot betaling van de vervoersprijs en de opgelegde verhoging – dat wil zeggen het door de minister bepaalde bedrag van € 35 – over te gaan.

Indien de reiziger niet binnen deze termijn betaalt, dan stelt de vervoerder hem nogmaals in de gelegenheid te betalen, waarbij een verhoging plaatsvindt van het verschuldigde bedrag met de administratiekosten. De hoogte hiervan wordt door de minister bepaald en bedraagt op dit moment € 10. De vervoerder gunt de reiziger in tweede instantie een termijn van drie weken. Is er dan nog niet betaald, dan wordt een incassobureau of gerechtsdeurwaarder ingeschakeld of komt stap 4 aan de orde.

Wordt het verschuldigde bedrag via de onder de hierboven beschreven procedures tijdig door de zwartrijder voldaan, dan vervalt op grond van artikel 102 Wp 2000 juncto artikel 48 lid 7 Bp 2000 het recht van strafvervolgning ter zake van overtreding van artikel 70, eerste lid van de Wp 2000. Stap 4 volgt dan niet meer.

Stap 4: strafvervolgning

Wordt de opgelegde UVB niet voldaan, dan kan strafrechtelijke vervolging plaatsvinden. De grondslag hiervoor is te vinden in artikel 101 Wp 2000, waarin is bepaald dat in dat geval sprake is van een overtreding. Om strafvervolgning te bewerkstelligen stellen de vervoerders, dat wil zeggen hun daartoe bevoegde medewerkers (BOA's), na verloop van de termijn van (minimaal) 28 dagen een proces-verbaal op. Basis hiervan is de uitgedeelde UVB.

De laatste stap, strafvervolgning, wordt weergegeven in paragraaf 4.3. In paragraaf 4.4 komt de praktijk van een specifieke sanctie, het trein- of vervoersverbod, aan de orde. In de volgende paragraaf worden de eerste drie stappen besproken aan de hand van de praktijk bij de in het onderzoek betrokken vervoersmaatschappijen. In paragraaf 4.5 worden de ervaringen uit het buitenland beschreven.

4.2 De praktijk van de sanctionering per vervoerder

Voordat we ingaan op de sanctioneringspraktijk van de verschillende in het onderzoek betrokken vervoerders, geven we een overzicht van de zwartrijd-percentages van alle maatschappijen.³³

Vervoers-bedrijf	Concessie	Modaliteit	Zwartrijd-percentage ³⁴
Arriva	Drenthe Prov. Groningen	Bus gesloten instapregime	0,1
		Bus gesloten instapregime	1,0
		Bus gesloten instapregime	2,3
BBA	Drechtsteden	Bus gesloten instapregime	0,2
		Bus gesloten instapregime	1,7
		Bus gesloten instapregime	1,3
Connexxion	BRU-Zuid Heuvelrug Waterland Sneltram Nieuwegein	Bus gesloten instapregime	1,5
		Bus gesloten instapregime	1,8
		Bus gesloten instapregime	4,1
		Tram open instapregime	7,7
GVBA	Amsterdam-bus Amsterdam-tram Amsterdam-metro	Bus/tram gesloten instapregime	1,0
		Tram open instapregime	9,8
		Metro open instapregime	19,3
GVU	Utrecht	Bus gesloten / open instapregime	1,4
Hermes	SRE Limburg	Bus gesloten instapregime	1,2
		Bus gesloten instapregime	1,2
HTM	Den Haag-bus Den Haag-tram	Bus gesloten instapregime	0,6
		Tram open instapregime	9,1
NoordNed	Trein Friesland Trein Groningen	Open instapregime	1,2
		Open instapregime	1,3
Novio	KAN-Zuid	Bus gesloten instapregime	3,5
RET	Rotterdam-bus Rotterdam-tram	Bus gesloten instapregime	0,9
		Open instapregime met conducteur	2,8
	Rotterdam-metro	Open instapregime deels ingangscntrole	7,2
SBM	Maastricht	Bus gesloten instapregime	1,3
SVD	Dordrecht	Bus gesloten instapregime	1,1
Syntus	Trein Achterhoek Bus Achterhoek	Open instapregime	3,4
		Gesloten instapregime	2,1
TCR	Vlieland	Bus gesloten instapregime	0,0

De sanctioneringspraktijk van de in het onderzoek betrokken vervoersmaatschappijen wordt hieronder beschreven.

33. Bron: MuConsult BV, *Nulmeting Monitor Zwartrijden Stad- en Streekvervoer*, Amersfoort 2005. Cijfers per maart-april 2004. Bij de zwartrijdpercentages is een marge in acht genomen. Voor deze marges zij verwezen naar het rapport van MuConsult.

34. Bij deze percentages is een onderzoekersmarge in acht genomen. Deze blijven hier onvermeld.

NS

Stap 1: geen boete of proces-verbaal maar 'andere maatregelen'

Indien bij een controle door een NS medewerkers blijkt dat een reiziger geen geldig vervoersbewijs heeft, bieden de conducteurs van de NS op dit moment de reiziger de mogelijkheid alsnog een geldig vervoersbewijs aan te schaffen, waarbij een zeer geringe verhoging in rekening dient te worden gebracht (afstandafhankelijk 'treintarief'). Hierbij staat de klantvriendelijkheid en de sociale veiligheid in de trein voor reizigers en conducteurs voorop.

Overigens wordt in de praktijk niet altijd dit afstandafhankelijke treintarief opgelegd; soms kan een kaartje tegen 'stationstarief' worden aangeschaft. Het vervoersbewijs moet in ieder geval ter plaatse worden betaald.

Juridische grondslag van het alsnog kunnen kopen van een kaartje is artikel 48, lid 1 Bp 2000. De juridische grondslag van het treintarief zijn de vervoersvoorwaarden van de NS. Artikel 8.9 bepaalt dat de reiziger die het geldige vervoersbewijs waarvan hij moet zijn voorzien, niet toont of overhandigt en dit vervoersbewijs in de trein wenst aan te schaffen en terstond betaalt, de vervoersprijs is verschuldigd volgens het treintarief.³⁵

NS brengt in deze praktijk overigens per 1 oktober 2005 verandering, als men de letter van de wet gaat volgen en over gaat tot het voor de conducteurs verplicht opleggen van de UVB van € 35 plus de ritprijs (zie stap 2). Reden hiervoor is de diversiteit in de uitvoering van de 'reisregels' door de NS, waarop door reizigers wordt ingespeeld. Het huidige beleid blijkt onvoldoende afschrikwekkend. Overigens bestaat bij conducteurs de vrees dat een stringent sanctioneringsbeleid tot meer agressie zal leiden.

Stap 2: ontstaan van vorderingsrecht (uitstel van betaling)

De NS kan in de trein 'uitstel van betaling' toestaan, zo is opgenomen in artikel 8.8 van de algemene voorwaarden van de NS, de AVR-NS (ontbinding, intrekking, bij- en terugbetaling). In het geval van een UVB wordt het bedrag van € 10 aan wettelijke administratiekosten in rekening gebracht.

Stap 3: inning vorderingsrecht

De NS stuurt de reiziger na uitschrijving van de UVB een acceptgiro. Na twee weken wordt een herinnering gestuurd. Hierna (na 28 dagen en voor het insturen naar een incassobureau) legt de NS de verhoging op, zoals genoemd in artikel 48, lid 2 Besluit personenvervoer 2000. De totale termijn die wordt gehanteerd is 28 dagen. Na deze termijn wordt de UVB ingestuurd naar een incassobureau. Wordt ook daar niet betaald dan kan het proces

35. Algemene voorwaarden voor het vervoer van Reizigers en Handbagage van de Nederlandse Spoorwegen (AVR-NS), geldig vanaf 1 juli 2004.

verbaal ingestuurd worden naar het OM. Aan NS zijn wel eisen gesteld wat betreft het aantal zaken en er moet aan dossieropbouw worden gedaan. Dit betekent dat er binnen een gestelde termijn (negen maanden tot een jaar) minimaal vijf processen verbaal van één persoon verzameld moeten worden. Op jaarbasis gaat het om 40.000 zaken.

HTM

Stap 1: geen boete of proces-verbaal maar 'andere maatregelen'

Bij ontbreken van een geldig vervoersbewijs bieden de controleurs van de HTM de reiziger de mogelijkheid aan ter plekke een zogenaamde 'controlekaart' aan te schaffen. Dit is een eigen kaartsoort die ingesteld kan worden op grond van artikel 32 Wp 2000. Het tarief hiervan bedraagt € 20. De kaart is anderhalf uur geldig en wordt bij afgifte direct afgestempeld.

De HTM heeft er bewust voor gekozen zwartrijden te benaderen vanuit de gedachte dat beperking van het aantal zwartrijders bijdraagt aan de sociale veiligheid. Dat komt op zijn beurt weer ten goede aan het aantal (terugkerende) klanten. Op grond hiervan deelt men in beginsel niet de UVB uit.

De prijs van de controle- c.q. uit-rijkaart is bewust gekozen: deze is (veel) hoger dan de normale ritprijs maar (veel) lager dan de wettelijke UVB van € 35, namelijk € 20. De HTM stelt drie voorwaarden aan de mogelijke aanschaf van de controlekaart:

- Er mag geen sprake zijn van discussie of agressie;
- Er moet direct worden betaald;
- Een en ander moet vlot worden afgehandeld; er mogen geen vertragingen ontstaan.

Wordt niet aan deze voorwaarden voldaan, dan wordt alsnog de UVB in rekening gebracht.

Stap 2: ontstaan van vorderingsrecht (uitstel van betaling)

Indien de zwartrijder niet aan de hierboven genoemde voorwaarden voldoet, ontstaat alsnog een vorderingsrecht van € 35 (plus ritprijs). De reiziger moet zich hiervoor legitimeren. Het opleggen van een UVB heeft duidelijk niet de voorkeur bij de HTM. Er kan agressie door ontstaan, er ontstaan vertragingen als de zwartrijder zich niet kan identificeren en er politie bij moet komen en er ontstaat imagoschade: de conducteur lijkt een politie-agent te zijn.

Stap 3: inning vorderingsrecht

Betaling dient binnen zeven dagen plaats te vinden. Gebeurt dat niet, dan wordt de UVB verhoogd met € 10 aan wettelijke administratiekosten. Daarna volgen nog twee aanmaningen door de HTM. Vervolgens wordt een in-

cassobureau ingeschakeld. Kan de UVB dan nog niet geïnd worden, dan gaat het proces-verbaal naar het Openbaar Ministerie.

Connexxion

Stap 1: geen boete of proces-verbaal maar 'andere maatregelen'

Connexxion exploiteert onder meer bussen, sneltrams en één treinlijn. Het rijdt 39 concessies in opdracht van zestien opdrachtgevers (tien provincies en zes kaderwetgebieden).

In een aantal gebieden, waaronder de regio Haaglanden, Almere en Utrecht (sneltram), wordt een bijzondere kaart gehanteerd in de vorm van de zgn. rit-uitrijkaart. De kosten hiervan bedragen € 20 plus de ritprijs. Er moet ter plaatse betaald worden (contant of per pin). Er wordt geen proces-verbaal opgemaakt en de zwartrijder hoeft zich niet te legitimeren. Aan veelplegers, reizigers die in discussie gaan of agressief gedrag vertonen wordt geen rit-uitrijkaart aangeboden. Overigens bieden controleurs van Connexxion maatwerk: niet direct-verwijtbare overtredingen van artikel 70 WP 2000 worden gepardonneerd.

Stap 2: ontstaan van vorderingsrecht (uitstel van betaling)

Wordt er geen rit-uitrijkaart aangeboden of is de zwartrijder niet bereid of in staat deze ter plaatse te betalen, dan wordt een UVB uitgeschreven. Deze bedraagt € 35 plus de ritprijs.

Stap 3: inning vorderingsrecht

Betaling dient binnen zeven dagen plaats te vinden. Gebeurt dat niet, dan wordt de UVB verhoogd met € 10 aan wettelijke administratiekosten. Vervolgens wordt een (extern) incassobureau ingeschakeld. Kan de UVB dan nog niet geïnd worden, dan gaat het proces-verbaal naar het Openbaar Ministerie.

RET

Stap 1: geen boete of proces-verbaal maar 'andere maatregelen'

De RET kent geen tussenmaatregel indien een reiziger niet in het bezit is van een geldig vervoerbewijs. De RET gaat uit van een gesloten instapregime. Dit betekent dat chauffeurs en conducteurs de reiziger direct controleren na het instappen in het voertuig. De reiziger kan zich via automaat, conducteur of buschauffeur van een geldig vervoerbewijs voorzien. Indien de reiziger niet van plan is om zich van een geldig vervoerbewijs te voorzien dan wordt deze in principe geweerd. Dit betekent uitstappen en/of het station verlaten. Bij weigering wordt de ondersteuning van opsporingsambtenaren ingeroepen. Zij zullen een verhoogd tarief of voorlopig proces-verbaal opleggen aan de weigerende reiziger.

Indien door de opsporingsambtenaren wordt gecontroleerd tijdens de rit of bij uitgangscontroles op de metrostations dan wordt in principe altijd een verhoogd tarief of een voorlopig proces-verbaal opgelegd.

Stap 2: ontstaan van vorderingsrecht (uitstel van betaling)

Indien het wagentarief niet of niet vlot wordt voldaan, roept de chauffeur of de conducteur het 'veiligheidsteam' op, bestaande uit BOA's. De BOA's leggen de niet-betalende reiziger een 'verhoogd tarief' op. Dit is de prijs van het vervoersbewijs, plus de door de minister vastgestelde verhoging van (op dit moment) € 35. Indien niet direct wordt betaald (hierbij is pinnen mogelijk) wordt een voorlopig proces verbaal opgemaakt.

Stap 3: inning vorderingsrecht

De RET maakt gebruik van een incassobureau om de verschuldigde betalingen, na de in de Wet Personenvervoer vastgestelde termijn van 28 dagen, zo mogelijk zelf te innen. Wordt het verschuldigde bedrag niet aan de RET voldaan, dan wordt het proces-verbaal doorgestuurd naar het OM.

Syntus

Vooraf

Syntus is een regionale vervoerder, die werkt met vaste teams van controleurs op vaste trajecten. Hierdoor zijn de notoire zwartrijders over het algemeen bij de controleurs bekend. Zij 'kennen hun pappenheimers'. Hierdoor zijn de controleurs – allen BOA – in staat veelplegers desgewenst te beletten zonder vervoersbewijs gebruik te maken van de trein dan wel hen uit de trein te zetten. Juridische grondslag voor beide is het *ontbreken* van een vervoersovereenkomst. Die komt immers pas tot stand indien reizigers een kaartje kopen.

Stap 1: geen boete of proces-verbaal maar 'andere maatregelen'

De insteek van Syntus is niet het weigeren van vervoer van mensen maar het vergroten van de sociale veiligheid in de voertuigen. Als dat betekent dat een (notoire) zwartrijder moet blijven zitten "dan moet dat maar". Het kan niet zo zijn, zo is de gedachte hierbij, dat honderd reizigers (door vertragingen) moeten boeten voor de handelswijze van één zwartrijder. Syntus geeft hierbij de voorkeur aan het handhaven van de dienstregeling, "want dat levert tevreden en terugkerende klanten op", aldus een respondent.

Stap 2: ontstaan van vorderingsrecht (uitstel van betaling)

De controleurs van Syntus kunnen twee dingen doen indien een reiziger niet over een vervoersbewijs beschikt. In de eerste plaats kunnen zij een UVB uitschrijven (ritprijs plus verhoging van € 35). Kan de reiziger echter geen geldig legitimatiebewijs tonen, dan wordt deze overgedragen aan de politie op het eerstvolgende stopstation of halte, aldus artikel 3, lid 1 van de ver-

voersvoorwaarden van Syntus. Syntus spreekt in dat geval van ‘abnormaal gedrag’. In de praktijk bepaalt de inzetbaarheid van de politie in hoeverre de overdracht daadwerkelijk aan de orde kan zijn.

Syntus hanteert een procedure die voor een deel afwijkt van de regeling van het Besluit personenvervoer 2000. Na het uitschrijven van de UVB wordt de reiziger gedurende een periode van *tien* dagen de gelegenheid gegund alsnog tot betaling over te gaan, aldus artikel 3, lid 2 van de vervoersvoorwaarden van Syntus. In de Bp 2000 wordt een termijn van zeven dagen genoemd. Tussentijds wordt door Syntus een herinnering gestuurd. De betalingen die hierop binnenkomen, komen ten goede van Syntus.

Stap 3: inning vorderingsrecht

Na tien dagen stuurt Syntus de UVB via TOBIAS (informatiesysteem) naar het CJIB. Hierbij wordt het verschuldigde bedrag verhoogt met administratiekosten (€ 10). De betalingen die hierop worden ontvangen, komen ten goede van de schatkist.

Blijft betaling binnen deze termijn achterwege dan wordt de UVB na een periode van in totaal 28 dagen – waarmee Syntus aansluit op de in het besluit gestelde termijn – omgezet in een proces-verbaal (PV) dat naar het openbaar ministerie wordt gezonden.

Het belang van Syntus bij invordering van nabetalingen is niet zozeer financieel van aard. Met controle voldoet het bedrijf in het bijzonder aan de vraag van de ‘opdrachtgever’, voor zover deze de mate van controle die wordt uitgeoefend toetst. Syntus heeft bovendien tegenstrijdige belangen. Omdat de mensen van Syntus grotendeels over meerdere opleidingen en vaardigheden beschikken (controleurs die tevens als machinist kunnen optreden enzovoort), wordt controle desgewenst op het tweede plan gesteld. Andere belangen – zoals de handhaving van de dienstregeling – gaan voor.

Vanwege de tegenstrijdige belangen van de vervoerders zou kunnen worden overwogen het tegengaan van zwartrijden in handen van derden (niet-vervoerders) te stellen, aldus de geïnterviewde vertegenwoordiger van Syntus.

NoordNed

Stap 1: geen boete of proces-verbaal maar ‘andere maatregelen’

Sinds 1999 rijdt NoordNed in Friesland met treinen en bussen en sinds 2000 in Groningen met treinen. Vanaf het begin wordt een lik-op-stuk-beleid gevoerd. In bus of trein kan niet alsnog een kaartje worden gekocht. Er is bij NoordNed dus geen sprake van ‘andere maatregelen’.

Stap 2: ontstaan van vorderingsrecht (uitstel van betaling)

Bij het ontbreken van een vervoersbewijs wordt op basis van de Wp 2000 direct een UVB van (nu) € 35 plus de ritprijs opgelegd. Dit wordt via een 'pay today'-systeem digitaal (met een PDA) afgehandeld. Dit biedt de mogelijkheid voor een directe postcodetoets en toetsing van eventuele openstaande boetes of UVB's. Bij openstaande boetes of UVB's wordt zo mogelijk de spoorweg- of regiopolitie erbij gehaald.

Zwartrijders hebben zeven dagen om de UVB te voldoen. Wordt niet binnen deze termijn betaald, wordt het bedrag verhoogd met € 10 aan wettelijke administratiekosten. Er volgt automatisch een herinnering. Men heeft dan officieel nog 21 dagen om de UVB te betalen. In de praktijk wordt tot drie maanden gegeven om te betalen.

Stap 3: inning vorderingsrecht

Als er na de betalingstermijn (in de praktijk dus maximaal drie maanden) nog niet betaald was, schakelde NoordNed in de beginperiode een incassobureau in. Dit kon financieel echter lang niet uit. Nu wordt direct justitie ingeschakeld. Men uitzondering van zwervers krijgt iedereen die de UVB na drie maanden nog niet betaald heeft een proces-verbaal, dat door het OM wordt afgehandeld. Iedere overtreding (in Friesland en Groningen) wordt vervolgd.

Daarnaast legt NoordNed veelplegers zoveel mogelijk een treinverbod op, dat in samenwerking met de politie bij oplegging kan worden geëffectueerd. Bij overtreding van het treinverbod, kan hierna strafvervolgning plaatsvinden. Hierop wordt in paragraaf 4.4 nader ingegaan.

GVB

Stap 1: geen boete of proces-verbaal maar 'andere maatregelen'

Zwartrijders worden in de gelegenheid gesteld ter plaatse tegen een verhoogd tarief een kaartje te kopen ter waarde van € 37,40. Het bedrag, dat overeenkomt met de prijs van de wettelijke UVB van € 35 plus de ritprijs, moet ter plaatse contact of per PIN betaald worden. Daarmee is de zaak afgedaan; er wordt geen proces-verbaal opgemaakt en de zwartrijder wordt niet geregistreerd.

Stap 2: ontstaan van vorderingsrecht (uitstel van betaling)

Indien de UVB plus ritprijs niet ter plekke betaald kan worden, wordt een voorlopig proces-verbaal uitgeschreven ter waarde van hetzelfde bedrag. Zwartrijders met een UVB krijgen zeven dagen om het openstaande bedrag van € 37,40 te betalen. Als dat niet gebeurt is, wordt het bedrag verhoogd met € 10 aan wettelijke administratiekosten.

Stap 3: inning vorderingsrecht

Als de UVB na een maand nog niet betaald is, wordt een incassobureau ingeschakeld. Wordt er dan nog niet betaald, dan wordt het OM ingeschakeld. Met het OM Amsterdam zijn afspraken gemaakt dat er daadwerkelijk vervolgd wordt.

BBA (SRE)

Stap 1: geen boete of proces-verbaal maar 'andere maatregelen'

Het BBA heeft als SRE bussen rijden in Eindhoven en omgeving. Zwartrijders kunnen in de bus niet alsnog een kaartje kopen. Er wordt echter geen zero tolerance-beleid gehanteerd. Indien een reiziger zonder vervoersbewijs een plausibel verhaal heeft, kan alsnog een gewoon kaartje kopen.

De aanpak van zwartrijden is er dan ook vooral opgericht de orde, rust en veiligheid te handhaven. Er is bij de BBA/SRE wel een discussie gaande om een uit-rijkaart in te voeren of een transactie mogelijk te maken, maar de uitkomst hiervan is ongewis.

Stap 2: ontstaan van vorderingsrecht (uitstel van betaling)

Zwartrijders waartegen wel opgetreden wordt, krijgen een UVB van € 35 plus de ritprijs. Deze moet binnen zeven dagen betaald worden. Wordt deze niet betaald, dan wordt het bedrag verhoogd met € 10 aan wettelijke administratiekosten en volgt er een nieuwe termijn van drie weken.

Stap 3: inning vorderingsrecht

Als er niet betaald wordt, wordt een incassobureau ingeschakeld. Als laatste stap wordt het OM ingeschakeld.

4.3 Strafvervolging

Wordt het verschuldigde bedrag via de onder de hierboven beschreven procedures tijdig door de zwartrijder voldaan, dan vervalt op grond van artikel 102 Wp 2000 juncto artikel 48 lid 7 Bp 2000 het recht van strafvervolging ter zake van overtreding van artikel 70, eerste lid van de Wp 2000. Wordt de opgelegde UVB niet voldaan, dan kan strafrechtelijke vervolging plaatsvinden. Basis hiervan is artikel 101 Wp 2000, waarin is bepaald dat in dat geval sprake is van een overtreding.

Desgevraagd blijkt dat de vervoerders grote waarde hechten aan de strafvervolging. Algemene opinie onder de vervoerders is dat voor notoire zwartrijders slechts één aanpak werkt, en dat is strafvervolging. Over het algemeen zijn de respondenten echter niet tevreden over de effectiviteit van het strafrechtelijke traject. Vervoerders vinden het moeilijk te voldoen aan de justitië-

le eisen. Zo worden zwartrijdzaken alleen behandeld indien een zwartrijder zich binnen een bepaalde tijdspanne meerdere keren schuldig maakt aan hetzelfde delict.

De NS dient processen-verbaal bijvoorbeeld dossiergewijs bij het OM aan te leveren. Dossiers moeten hierbij bestaan uit vijf geldige processen-verbaal per individu, waarvan de jongste PV niet ouder mag zijn dan 26 weken en de oudste PV niet ouder dan 52 weken.

Het strafrechtelijke traject vorm in feite de ultieme sanctie. Hierdoor is van meet af aan een grote mate van zorgvuldigheid nodig; dus bij iedere stap die moet worden gezet.

Dit betekent bijvoorbeeld dat de UVB's, die de basis vormen van de processen-verbaal, volledig en juist moeten worden ingevuld, dat wil zeggen zonder spelfouten en omissies. In de praktijk blijkt dat soms lastig vanwege onder meer de omstandigheden waarin de UVB moet worden uitgeschreven (rijdende voertuigen) en de personen (onbekende namen) die worden aange troffen.

In ieder geval dient ook een positieve GBA-toets plaats te vinden: voordat een PV kan worden doorgestuurd moet de opgegeven identiteit binnen de desbetreffende gemeentelijke basisadministratie zijn getoetst op juistheid. In de praktijk blijken nogal eens onjuiste gegevens te worden opgegeven. De nieuwe algemene identificatieplicht zal daarin een positieve rol kunnen spelen.

Vanaf 1 januari 2005 moet iedereen in Nederland van 14 jaar en ouder een geldig identiteitsbewijs kunnen tonen als politie of andere toezichthouders daar om vragen. Wie dat niet kan, riskeert een boete.

De identificatieplicht is een van de maatregelen die de overheid heeft genomen om de veiligheid te vergroten, de aanpak van criminaliteit te versterken en overlast te verminderen. Het verzoek om identificatie door politie of andere toezichthouder mag niet willekeurig gebeuren. Zij moeten daar een geldige reden hebben. Het zonder vervoersbewijs met het openbaar vervoer reizen is zo'n reden.

Indien iemand niet op verzoek een identificatiebewijs kan tonen, kan hij meegenomen worden naar het politiebureau. Daar wordt nader onderzoek gedaan naar de identiteit. Op het niet (kunnen) tonen van een geldige ID staat een boete van € 50 (voor 14- tot 16-jarigen € 25).

Vervoerders zijn overigens niet altijd optimistisch over de vraag of de nieuwe algemene identificatieplicht in dit opzicht een verbetering zal betekenen.

Het probleem is dat de politie erbij moet komen indien een zwartrijder zich niet kan identificeren. De trein, bus of tram zal stil gezet moeten worden, hetgeen vertraging, overlast en (mogelijk) agressie met zich meebrengt. Ook worden er bij het in tweede instantie vaststellen van de identiteit veel fouten gemaakt met bijvoorbeeld moeilijke buitenlandse namen, aldus een respondent. Bij de NS wordt maar tien procent van de zwartrijders die zich niet kunnen identificeren, voor dat laatste feit vervolgd.

De effectiviteit van het strafrechtelijke traject wordt beïnvloed door de beperkte capaciteit waarover het Openbaar Ministerie beschikt of die zij ter beschikking stelt ten behoeve van de vervolging van zwartrijders. Positieve uitzondering hierbij is overigens de inzet van het Openbaar Ministerie in de Friese pilot, waarbij in het bijzonder NoordNed en NS zijn betrokken, waarbij het OM heeft toegezegd voorrang te verlenen aan de vervolging van de overtreders van opgelegde treinverboden. Mede dankzij de inzet en ondersteuning vanuit het OM heeft recent een veroordeling plaatsgevonden van een notoire zwartrijder. Ook het GVB Amsterdam heeft goede afspraken met het OM. Zwartrijdzaken worden hier gevoegd met andere delicten van de notoire zwartrijder. De vervoersbedrijven hebben in deze gevallen goede afspraken kunnen maken met het OM.

Andere vervoerders zijn kritischer over de inzet van het OM. Als voorbeeld hierbij kunnen de voorwaarden dienen op basis waarvan het OM zwartrijdzaken van de NS behandelt. De NS dient processen-verbaal dossiergewijs bij het OM aan te leveren. Dossiers moeten hierbij bestaan uit vijf geldige processen-verbaal per individu, waarvan de jongste PV niet ouder mag zijn dan 26 weken en de oudste PV niet ouder dan 52 weken. Dit betekent in de praktijk dat een zwartrijder binnen zes maanden minimaal vijf keer door een controleur zonder vervoersbewijs in de trein moet worden aangetroffen.

Vanwege praktisch optredende onzorgvuldigheden (pv's met foutieve naamen/of adresgegevens) betekent dit dat in die periode in feite negen keer een UVB moet worden uitgeschreven om een dossier ter behandeling bij het OM te kunnen aanbieden. Resultaat is dat feitelijk slechts in een gering percentage van de gevallen strafvervolging plaatsvindt. Hierdoor wordt de preventieve werking van het sanctieregime ondermijnd, want "de notoire zwartrijders weten van de hoed en de rand". Een complicatie voor de NS is dat het in het hele land actief is en dus met negentien verschillende arrondissementen (OM) afspraken moet maken. Wel vindt er coördinatie plaats vanuit het Bureau Verkeershandhaving Openbaar Ministerie (BVOM). Dit is een landelijk coördinatiepunt van het OM, hetgeen voor in meerdere regio's en/of landelijk opererende vervoerders het voordeel biedt dat er één aanspreekpunt is. De afspraken moeten echter afzonderlijk gemaakt worden.

Het Openbaar Ministerie stelt de strafrechtelijke sanctionering van het delict zwartrijden ook ten principale ter discussie. In de nota *Perspectief op 2006* van het Openbaar Ministerie wordt onder meer het volgende gesteld:³⁶

“Niet altijd kan het strafrecht effectief worden benut bij het aanpakken van criminaliteitsverschijnselen. Vaak kunnen andere maatregelen, van particulieren of openbaar bestuur, veel meer bereiken of minder inspanning net zo veel.”

“Als het OM zich in het bijzonder bekommert om een gerichte inzet van het strafrecht waar dat effectief is, dienen anderen te worden aangesproken op hun eigen verantwoordelijkheid waar andere maatregelen meer kunnen betekenen. [...] Wel kunnen hoge eisen worden gesteld aan de verantwoordelijkheid van bedrijven en instellingen, omdat ze vaak beter in staat zijn risico's te overzien en ook vaak meer middelen hebben zich daartegen te wapenen.”

“Het is te voorzien dat de komende jaren spanningen zullen blijken. [...] Wanneer die spanning zich daadwerkelijk manifesteert, zullen ‘posterioriteiten’ moeten worden gesteld: met opsporing belaste instantie waaronder de politie kunnen te horen krijgen dat een bepaald type minder aandacht moet hebben (hetgeen de toezichts- en controleinspanningen raakt). Welke zaken dat zijn, wordt lokaal bekeken met argumenten die ‘het spiegelbeeld’ vormen van de redenering bij prioriteitstelling. Dus primair komen als eerste voor posterioritering in aanmerking die zaken die geen daadwerkelijke schade veroorzaken (maar meer de ‘neutrale ordening’ betreffen) en die waarbij het strafrecht niet of niet vanzelfsprekend ingezet moet worden om een betekenisvol maatschappelijk effect te realiseren.”

Zwartrijden zou als een dergelijke ‘neutrale ordening’ aangemerkt kunnen worden.

Inmiddels zijn er afspraken gemaakt tussen het OM en de NS over de sanctionering van zwartrijders. Dit is neergelegd in het *Nationaal Veiligheidsarrangement Spoorvervoer*. Dit is een parapluovereenkomst die voortkomt uit het Aanvalsplan SVOV. Er staat het volgende in vermeld:

“Vanaf 2008 zal in beginsel geen strafrechtelijke behandeling van zwartrijden op het spoor door het OM plaatsvinden met dien verstande dat de restcategorie van notoire zwartrijders en degenen die zich niet wensen te identificeren door het OM effectief worden aangepakt. Dit betekent dat de inzet van het OM zich concentreert op de strafrechtelijke aanpak van notoire zwartrijders en reizigers die zich niet identificeren. Degenen die zich niet wensen te identificeren voldoen niet aan de wettelijke identificatieplicht, hetgeen een mis-

36. Openbaar Ministerie, *Perspectief op 2006*, 2003. Bladzijde 7 en 11.

drijf is waarop strafrechtelijke maatregelen dienen te volgen. Voor de veelplegende zwartrijder wordt bezien, voor zover een civielrechtelijk treinverbod niet voldoende is, of een strafrechtelijk op te leggen verbod een noodzakelijke aanvulling moet zijn.³⁷

Oftewel, zwartrijden in de trein wordt door het OM niet meer vervolgd, tenzij er sprake is van notoire zwartrijders en/of zwartrijders die zich niet willen identificeren. In het geval van notoire zwartrijders volgt strafrechtelijke vervolging uiteraard pas nadat de andere stappen (tot en met het inschakelen van een deurwaarder) zijn doorlopen. Het zou het sluitstuk zijn.

4.4 De praktijk van het reisverbod

BBA heeft twee jaar geleden een reisverbod uitgeschreven. Het betrof hier echter geen notoire zwartrijder, maar een man die een chauffeur heeft neergestoken. Hij was geen reiziger van diens bus, maar kwam van buiten.

NoordNed en NS houden een lijst bij van veelplegers. Deze personen, die zich bij herhaling – dat wil zeggen minstens 25 keer binnen 12 maanden tijd – schuldig hebben gemaakt aan het rijden zonder geldig vervoersbewijs, ontvangen een schriftelijke waarschuwing.

Overigens merken veel betrokkenen op dat het handhaven van een reisverbod zeer moeilijk is. Het is, gelet op de benodigde personele inzet, kostbaar maar roept bovendien weerstand op en vormt aanleiding van agressie. Dit gaat ten koste van het veiligheidsgevoel van andere reizigers en dus ten koste van het bedrijfsbelang. Het veiligheidsgevoel van reizigers moet in de optiek van deze gesprekspartners als een marketinginstrument worden benaderd.

Door het geven van de aanwijzing dat 'geen gebruik mag worden gemaakt van de reizigerstreinen' van de NS en NoordNed kan een BOA feitelijk een treinverbod opleggen. Het treinverbod houdt in dat gedurende 3 maanden niet mag worden gereisd met de trein op bij name genoemde trajecten.

Deze aanpak blijkt succesvol. NoordNed (en NS) stellen vast dat de lijst van veelplegers ('de top 25' van NoordNed) door het uitdelen van de schriftelijke waarschuwingen opschoont. Bekende veelplegers worden in de desbetreffende trajecten niet meer (zonder geldig vervoersbewijs) in de treinen aangetroffen. Uit informatie van de NS blijkt overigens dat de desbetreffende

37. Bladzijde 25.

personen nog wel zonder kaartje reizen met andere treinen (“tot aan Zwolle”).

Inmiddels is voor het eerst een uitspraak door de strafrechter gedaan inzake de overtreding van een opgelegd treinverbod.³⁸ De verdachte is conform de eis van de Officier van Justitie veroordeeld tot een gevangenis straf van vier weken, waarvan twee voorwaardelijk met een proeftijd van twee jaar.

Voor een bredere toepassing is door het Directoraat-Generaal Rechtshandhaving van het ministerie van Justitie een handreiking voor OV-bedrijven opgesteld voor reis- en verblijfsverboden in het openbaar vervoer.³⁹

4.5 Sanctionering in het buitenland⁴⁰

4.5.1 Inleiding

Bij een onderzoek naar achtergronden van zwartrijden kan vergelijking met het buitenland meerwaarde opleveren. Zeker als het doel van het onderzoek is het anticiperen op de consequenties van toekomstige veranderingen van het instap- en controleregime is de kennis van buitenlandse ervaringen onontbeerlijk. Een essentiële voorwaarde is wel dat landen worden gekozen die qua mentaliteit en werkwijze verwantschap vertonen met Nederland.

Na ampele overwegingen, waarbij de verwachting dat binnen korte termijn relevante gegevens konden worden vergaard ook een rol speelde, kwamen in overleg met de begeleidingscommissie de volgende drie landen als meest geschikt in aanmerking.

1. Engeland
2. Zwitserland
3. Denemarken

Interviews

De benodigde informatie werd verzameld door interviews te houden met specialisten op het gebied van zwartrijden en beheerste toegang. De betrokkenen werden benaderd per e-mail, telefonisch of in enkele gevallen persoonlijk. Om de juiste personen te vinden leverde de sneeuwbalmethode uitkomst, dat betekent dat na een start met bekende relaties via hen staps-

38. Rechtbank Leeuwarden, 27 januari 2005, LJ-nummer: AS4003, 17/021117-04 VEV.

39. Directoraat-Generaal Rechtshandhaving, ministerie van Justitie, *Handreiking voor reis- en verblijfsverboden in het openbaar vervoer*, 's Gravenhage, zonder datum.

40. Deze paragraaf is geschreven door dr. A.R. Hauber. Hij is zelfstandig adviseur te Leidschendam (Hauber Advies & Research).

gewijs de nog ontbrekende respondenten konden worden opgespoord en ondervraagd.

Het merendeel van de gestelde vragen is in lijsten per land weergegeven, zoals opgenomen in bijlage 4.

4.5.2 Engeland

Al zijn de spoorwegen in Engeland geprivatiseerd, het is een overheidsinstelling, de Strategic Rail Authority (SRA) welke in de National Rail Conditions of Carriage (NRCC) bepaalt wat de rechten van reizigers zijn, ook in het geval die niet in het bezit zijn van een geldig plaatsbewijs. Daarin wordt gesteld dat men in de trein in zo'n geval een kaartje moet kunnen kopen; reductiemogelijkheden, waar men bij het loket eventueel recht op zou hebben vervallen dan echter. Bovendien kan een maatschappij, na goedkeuring van de NRCC een boetetarief toepassen, een administratieve of bestuursrechtelijke boete dus. De reiziger moet hierover wel duidelijk tevoren worden geïnformeerd.

De spoorwegmaatschappijen, die zijn verenigd in de Association of Train Operating Companies (ATOC) zijn geheel vrij in de wijze waarop zij zwartrijden willen tegengaan, of het nu menselijke controle of automatische poortjes op de stations betreft. Reizigers zijn niet verplicht een identiteitsbewijs bij zich te hebben in de trein. De maatschappijen zijn wel bevoegd een nieuw abonnement of een verlenging daarvan te weigeren.

De vervoersmaatschappijen kunnen notoire zwartrijders en fraudeurs doorgeven aan justitie; op hen is het strafrecht van toepassing; civielrechtelijke maatregelen kunnen niet worden genomen.

Een van de maatschappijen die kaartcontrole door middel van poortjes bij de toegang tot de perrons toepast is South Eastern Trains. Deze maatschappij verschaft nadere informatie over de effecten van de poortjes op zwartrijden. Deze poortjes werden in de periode 1999-2001 in 26 van de 154 stations geplaatst en in gebruik genomen. Het zwartrijderpercentage voordien is onbekend, maar na de introductie van de poortjes nam de verkoop van plaatsbewijzen toe met gemiddeld twaalf procent.

Thans wordt bij controles op de perrons en in de treinen na het passeren van de poortjes drie procent van de reizigers zonder geldig plaatsbewijs aangetroffen en na het instappen op stations zonder poortjes negen procent.

Al hebben de poortjes een positief effect op zwartrijden, er blijven in dit opzicht problemen bij South Eastern Trains. Twee ervan springen in het oog:

1. Omdat alleen de belangrijkste stations met poortjes zijn uitgerust, een situatie die ook bij NS is te verwachten, koopt menig forens die dagelijks in de spitsuren tussen station A en het op 50 kilometer gelegen en eveneens met poortjes uitgerust station B reist, twee kaartjes op korte afstand van A en B om de poortjes te kunnen passeren. Hij betaalt het lange middenstuk niet, hetgeen de lage controlefrequentie in de veelal volle spitsreinen mogelijk maakt;
2. De kaartautomaten blijken niet al te betrouwbaar en bovendien kan men aan het loket de gewenste bestemming niet altijd leveren. Dit maakt het bij controle moeilijk vast te stellen of het om zwartrijden of om een gebrekkig kaartverkoopsysteem gaat.

Wat gebeurt er als er controle komt en men heeft geen geldig plaatsbewijs? Dat hangt er van wie controleert. Controleert de reguliere conducteur dan verkoopt hij alsnog een kaartje, maar zonder enige korting. Wordt de controle evenwel uitgevoerd door een Revenue Protection Officer (RPO), een lid van een soort mobile brigade, dan wordt wel boete opgelegd, namelijk dubbel tarief met een minimum van tien pond.

Reizigers die in een jaar twee keer of meer zijn gepakt voor zwartrijden krijgen in de regel een boete van 150 pond. Fraudeurs kunnen op een hogere boete of zelfs gevangenisstraf rekenen.

4.5.3 Zwitserland

In Zwitserland is zwartrijden een delict op grond van artikel 150 Wetboek van Strafrecht.

Het is een klachtdelict en wordt dus uitsluitend vervolgd na een formele klacht van het slachtoffer, in casu het vervoersbedrijf. In de praktijk blijft deze handelwijze beperkt tot de categorie notoire zwartrijders. Om voor vervolging in aanmerking te komen moet het zwartrijden namelijk aan bepaalde criteria voldoen, zoals de aantoonbaarheid van enige mate van opzet van de zijde van de dader.

Als iemand bij controle zonder geldig plaatsbewijs in de trein wordt aangetroffen en daarentegen dat direct toegeeft, is hij strafbaar volgens Artikel 51, lid 1, sub b van de Federale verkeer- en vervoerswet van 4 oktober 1985 en moet hij een boete betalen. De hoogte van de boete moet worden goedgekeurd door het federale Ministerie van Transport.

In serieuzere gevallen, als bijvoorbeeld een vervoersbewijs is vervalst of er mee is geknoeid, dus waar het echt gaat om fraude, wordt de zwartrijder blootgesteld aan de consequenties van artikel 146 Wetboek van Strafrecht. Controleurs hebben de bevoegdheid een dergelijk vervalst biljet in te trekken. Een vervoersverbod kan niet worden opgelegd. Evenmin biedt de wet mogelijkheden tot civielrechtelijke maatregelen als beperking van krediet of inhouden van salaris.

Elke maatschappij is vrij om te beslissen hoe de kaartjes worden verkocht en gecontroleerd. Reizigers zijn niet verplicht een identiteitsbewijs bij zich te hebben. Zij die zonder geldig plaatsbewijs in de trein worden aangetroffen en de boete niet ter plekke kunnen betalen, moeten echter wel hun identiteit en adres kunnen aantonen, eventueel via andere documenten.

Hoe een en ander in de praktijk gestalte krijgt, wordt verduidelijkt aan ervaringen bij de SBB, het nationale spoorwegbedrijf en bij de VBZ, het Zuericher stedelijk openbaar vervoersbedrijf. Bij de SBB wordt onderscheid gemaakt tussen twee typen controle in de treinen.

In de intercity's is permanent personeel aanwezig dat frequent en nauwgezet na de aankondiging "Alle Billetten vorweisen, bitte" de kaartjes controleert. Reizigers zonder geldig plaatsbewijs wordt met tien procent toeslag alsnog een kaartje verkocht. Volgens de SBB is het aantal reizigers dat hier de dans ontspringt gering.

De regionale treinen en de S-Bahnen rond de grote steden kennen het systeem van Selbstkontrolle. Dit betekent dat in de trein geen conducteur aanwezig is of dat die er wel is maar geen controletaken heeft. De controle wordt steekproefsgewijs uitgevoerd door mobiele controleploegen die elke trein tenminste eenmaal in de week controleren. Wordt iemand in een dergelijke situatie op zwartrijden betrapt, dan wordt een bestuursrechtelijke boete opgelegd van 80 Sfr, ongeveer 52 euro. Ruim twee procent van de gecontroleerde reizigers moeten deze boete betalen. Als men direct betaalt worden personalia niet gevraagd. Dit betekent dat men deze handelwijze zo vaak men wil kan herhalen.

Deze situatie wordt door de vervoersbedrijven als ongewenst beschouwd. Door een bestuursrechtelijke wetwijziging van de Kantonrad treedt halverwege 2005 een nieuwe verscherpte regeling in werking. Deze houdt in dat steeds, dus ook bij contante betaling, persoonlijke gegevens worden gevraagd en in de computer worden opgeslagen. Deze gegevens worden gecombineerd met die van alle andere Zwitserse vervoersbedrijven.

De eerste keer dat men op zwartrijden wordt betrapt blijft de boete 80 Sfr; recidiveert men binnen twee jaar, bij welk vervoersbedrijf dan ook dan wordt de boete 100 Sfr, terwijl een derde keer 150 Sfr boete en aangifte betekent.

Notoire zwartrijders of reizigers die kennelijk doelbewust zwartrijden, kunnen er dus op rekenen dat de SBB aangifte doet. Bij deze categorie treedt het strafrecht, artikel 150 WvS in werking, hetgeen in de regel tot een boete leidt tussen 100 en 500 Sfr. Is er sprake van fraude, dus vervalsingen van of knoeierijen in biljetten, dan geldt artikel 146 WvS: de straffen zijn in dit geval pittiger. Het aantal gevallen per jaar is evenwel gering.

De Verkehrsbetriebe Zürich, het grootste lokale openbaar vervoersbedrijf van Zwitserland, exploiteert trams en bussen. Daarin is geen conducteur aanwezig; de kaartjes kunnen worden gekocht bij de automaten op de halte. Regelmatig vinden controles plaats. Men onderscheidt de reguliere controles in de voertuigen, die primair zijn gericht op preventie en de zogenaamde Grosskontrollen met tien tot vijftien controleurs en tien politiemensen op de halte met een repressief karakter. Tezamen zijn zij goed voor een controlekans van rond tien procent in het centrum.

Deze acties houden het zwartrijderpercentage op gemiddeld rond vier procent, dat wil zeggen nauwelijks twee procent bij de reguliere controles en vijf procent bij de grote controles waar ontsnappen niet mogelijk is. Een first offender krijgt dan meestal een boete van 100 Sfr.

Het experiment met chipkaarten op de S-Bahn rond Basel is twee jaar geleden na enige weken beëindigd toen bleek dat universele invoering financieel niet haalbaar was. In feite heeft een groep frequente reizigers vrijwillig aan het experiment deelgenomen. Daartoe was bij de ingang van enkele treinen de benodigde apparatuur opgesteld. Toen bleek dat het project niet zou worden gecontinueerd, zijn poortjes nooit aangebracht. Men is kennelijk tevreden met het huidige systeem met veel controles en zwartrijderpercentage van drie procent.

4.5.4 Denemarken

De S-treinen worden geëxploiteerd door de Danske Statsbaner (DSB). Die rijden vanuit het stadscentrum van Kopenhagen in een twintig minuten frequentie zo'n 40 kilometer de regio in en vervoeren jaarlijks negentig miljoen reizigers.

Zoals reeds vermeld rijdt in deze treinen geen conducteur mee, maar vindt steekproefsgewijs controle plaats door geüniformeerde controleurs in de treinen en soms ook bij de in- en uitgangen. Zoals in ons land bij het stads- en streekvervoer, geldt in Kopenhagen en omgeving een zonetarief. Dit betekent dat naast zwartrijden ook grijsrijden mogelijk is.

Per jaar worden steekproefsgewijs negen miljoen reizigers gecontroleerd, hetgeen overeenkomt met een pakkans van tien procent.

Gemiddeld over de gehele dag wordt volgens informatie van de DSB maximaal vier procent van de reizigers zonder geldig plaatsbewijs aangetroffen. Wat de afwijkingen naar beneden en naar boven betreft: tijdens de spitsuren is het percentage zwartrijders minimaal, de meeste reizigers hebben dan immers een abonnement, terwijl in de latere avonduren het zwartrijderpercentage zes tot tien procent bedraagt met enige uitschieters van twintig procent onder jeugdige bioscoopbezoekers op vrijdagavond.

Opmerkelijk is overigens dat er per jaar maar 120.000 boetes worden uitgeschreven, hetgeen neer zou komen op een zwartrijderpercentage van slechts 1,3 procent. De boete, in feite een bestuursrechtelijke sanctie, kan worden beschouwd als een bijdrage aan het instandhouden van het controleapparaat. Deze wordt, evenals trouwens het tarief wettelijk – wet voor het openbaar vervoer in Kopenhagen en omgeving, paragraaf 6 van wet 274 dd. 3 mei 1989 aangevuld met wet 492 van 16 juni 1995 – vastgesteld door de Hoofdstedelijke Ontwikkelingsraad. Deze bedraagt reeds vele jaren 500 Dkr (66,7 euro), bij een gemiddelde ritprijs van 15 Dkr (2 euro). Thans wordt overwogen de boete te verhogen tot 750 Dkr (100 euro).

Wordt men gepakt voor zwartrijden dan kan men niet contant betalen, maar men krijgt een soort acceptgirokaart waarmee men binnen een week het bedrag moet voldoen.

Al is het in Denemarken niet verplicht een ID bij zich te dragen, elke Deen heeft een ID nummer en dat moet men samen met het adres aan de controleur melden. Deze kan dat in geval van twijfel direct bij de politie checken. Desondanks blijken vrij veel boetes niet inbaar.

Is na een tweetal reminders de boete nog niet binnen, dan zijn de volgende acties mogelijk:

1. Heeft de niet betalende zwartreiziger een betaalde functie, dan kan DSB, volgens artikel 6a deel 2 van bovengenoemde wet de Koninklijke Deense Hypotheekbank verzoeken zijn werkgever te verplichten het boetebedrag

op het salaris in te houden zoals dat bij ons met de loonbelasting gebeurt.

Op grond van paragraaf 6b van die zelfde wet kan DSB de betalingsproblemen doorgeven aan het nationale krediet informatiebureau, Ribers Kredit Information met als consequentie dat toekomstige kredietfaciliteiten vrijwel zijn uitgesloten. Tevens worden mensen met schulden volgens wet 1093 van 21 december 1994 aangevuld met wet 338 van 13 mei 1997 de mogelijkheid onthouden deel te nemen aan openbare inschrijvingen voor bijvoorbeeld bouwprojecten of publieke diensten. Bovenstaande civielrechtelijke procedure wordt tussen 1000 en 2000 keer per jaar toegepast;

2. Betreft het notoire zwartrijders dan wordt het in principe een strafzaak volgens artikel 298 van het Wetboek van Strafrecht. Indien betrokkene een baan heeft gaat het meestal om een combinatie van civiel recht volgens bovenstaande procedure en strafrecht. Al hoeft de rechter zich niets aan te trekken van de civiele claim, in de praktijk neemt hij die meestal wel mee en komt de DSB goedkoop aan het vereiste boetebedrag.

Dit heeft natuurlijk geen zin bij de groep zwervers, drugs- en alcoholverslaafden die in de regel geen geld hebben. Als zij regelmatig zwart in de trein worden aangetroffen en deze als een soort warm onderkomen gebruiken kunnen zij op een veroordeling voor een gevangenisstraf van hoogstens zes maanden rekenen. Onlangs kreeg een persoon een maand gevangenisstraf voor 200 niet betaalde boetes. Een dergelijke strafrechtelijke afhandeling vindt 15-20 keer per jaar plaats.

Zwartrijders die worden betrapt op actieve fraude, bijvoorbeeld door het vervalsen van of manipuleren met plaatsbewijzen vallen onder artikel 171 van het Wetboek van Strafrecht. Ook zij kunnen op gevangenisstraf rekenen. Het gaat hier echter om maar enkele gevallen per jaar.

4.6 Conclusie: pluriformiteit in sanctionering

Uit het voorgaande blijkt dat de verschillende vervoersmaatschappijen geen uniform sanctieregime tegen zwartrijders voeren. De in paragraaf 4.1 onderscheiden stappen passeren hier nogmaals de revue.

Stap 1: geen boete of proces-verbaal maar andere 'maatregelen'

Op dit punt zijn er verschillen tussen de verschillende vervoersmaatschappijen. De HTM en Connexxion (in sommige gebieden) bieden de zwartrijder de mogelijkheid een kaart te kopen waarmee de rit kan worden uitgereden. Deze kaart heeft een hoger tarief dan een normaal kaartje. Het is niet als een

boete te beschouwen, maar als een bijzondere kaartsoort. Bij de NS kunnen reizigers die geen vervoersbewijs hebben, alsnog tegen 'wagentarief' (of stationstarief) een kaartje kopen. Dit zal overigens per 1 oktober 2005 veranderen. Dan wordt wel – in principe standaard – de UVB van € 35 opgelegd. Bij GVB Amsterdam moet een verhoogd tarief betaald worden dat gelijk is aan het bedrag van de UVB. Als die direct betaald wordt, wordt geen proces-verbaal uitgeschreven. RET, BBA, NoordNed en Syntus bieden geen alternatieven voor een UVB. Daarbij is er wel een groot verschil in de strengheid in de toepassing van de sanctie. Van deze vier vervoerders zijn de BBA aan de ene kant, en de RET aan de andere kant de uitersten. Bij de BBA wordt bij een goede reden geen UVB uitgeschreven, bij de RET wordt wat dit betreft een zero-tolerancebeleid gehanteerd.

Stap 2: ontstaan vorderingsrecht (uitstel van betaling)

Indien een zwartrijder niet ter plekke alsnog een kaartje wil of kan (niet in staat contant te betalen) kopen of indien de vervoersmaatschappij deze mogelijkheid niet biedt, is de algemeen toegepaste sanctie het 'opleggen van een boete'. Artikel 48, lid 2 Bp 2000 bepaalt dat bij het ontbreken van een geldig vervoersbewijs de reiziger een door de minister vastgesteld bedrag is *verschuldigd*. Dit bedraagt op dit moment € 35. Het begrip vorderingsrecht is hierdoor juridisch nauwkeuriger dan de gangbare term 'boete' en verdient in het kader van dit onderzoek de voorkeur. De eveneens veelgebruikte term 'uitstel van betaling' (UVB) sluit aan bij het begrip vorderingsrecht.

Alle vervoersbedrijven hanteren als UVB een bedrag van € 35 vermeerderd met de ritprijs. Als niet binnen zeven dagen betaald wordt, komen er administratiekosten overheen. Alleen bij de NS wordt (nog) geen UVB in rekening gebracht.

Stap 3: inning vorderingsrecht

Op grond van artikel 48, lid 5 van het Besluit personenvervoer 2000 moeten de vervoerders de reiziger een termijn gunnen van één week om alsnog tot betaling van de vervoersprijs en de opgelegde verhoging – dat wil zeggen het door de minister bepaalde bedrag – over te gaan. Indien de reiziger niet binnen deze termijn betaalt, dan stelt de vervoerder hem nogmaals in de gelegenheid te betalen, waarbij een verhoging plaatsvindt van het verschuldigde bedrag met de administratiekosten. De vervoerder gunt de reiziger in tweede instantie een termijn van 3 weken.

De vervoerders hanteren verschillende procedures om het vanwege zwartrijden verschuldigde bedrag te innen. De meeste schakelen een incassobureau in. Er zijn echter ook vervoerders die dit niet (meer) doen. Syntus laat de incasso door het CJIB verrichten. NoordNed, dat de betalingstermijn in de

praktijk oprekt tot maximaal drie maanden, neemt geen incassobureau meer in de arm. Hier is men mee gestopt omdat het financieel niet uitkon.

Stap 4: strafvervolgning

Wordt de opgelegde UVB niet voldaan, dan kan strafrechtelijke vervolging plaatsvinden. Basis hiervan is artikel 101 Wp 2000, waarin is bepaald dat in dat geval sprake is van een overtreding. Om strafvervolgning te bewerkstelligen stellen de vervoerders na verloop van de termijn van (minimaal) 28 dagen een proces-verbaal op. Basis hiervan is de uitgedeelde UVB.

Over het algemeen zijn vervoerders niet tevreden over het strafrechtelijke traject. De belangrijkste redenen zijn dat zwartrijders de dans ontspringen als hun opgegeven identiteit niet klopt en het vervolgingsbeleid van het OM in die zin dat het OM te weinig zaken zou oppakken. NoordNed, GVB en BBA zijn overigens niet ontevreden hierover.

Samengevat ondernemen de in het onderzoek betrokken vervoerders de volgende maatregelen indien een reiziger geen kaartje heeft:

Vervoerder	Acties bij zwartrijden	Incasso?
RET	Altijd UVB (€ 35) plus pv.	Incassobureau
NS	Kaart tegen treintarief (tot 1/10/05). Vanaf 1/10 zal NS altijd een UVB (€ 35) opleggen.	Incassobureau
HTM	Controlekaart (€ 20). Indien niet betaald, UVB (€ 35) plus pv.	Incassobureau
Connexxion	In aantal regio's: rit-uitrijkaart (€ 20). Indien niet betaald, UVB (€ 35) plus pv.	Incassobureau
BBA	UVB (€ 35). Relatief soepel toegepast (geen zero tolerance)	Incassobureau
Syntus	UVB (€ 35). Relatief soepel toegepast (geen zero tolerance)	CJIB
GVB Amsterdam	Verhoogd tarief t.w.v. UVB (€ 35) zonder pv. Indien niet betaald, UVB en pv.	Incassobureau
NoordNed	UVB (€ 35) plus pv. Lik op stuk beleid.	Nee

De andere in het onderzoek betrokken landen kenmerken zich door een verschillende aanpak van het zwartrijderprobleem, zowel preventief als repressief.

In *Engeland*, waar het openbaar vervoer is geprivatiseerd, speelt maximalisering van inkomsten een belangrijke rol. Daar hebben bepaalde maatschappijen, zoals South Eastern Trains, beheerste toegang – door middel van poortjes – tot de perrons ingevoerd om de inkomsten te verhogen.

In *Zwitserland* bestaat bij de spoorwegen open toegang tot de perrons in combinatie met traditioneel intensieve controle in de voertuigen. Inmiddels komt het steeds meer voor dat regionale treinen geen vaste conducteur hebben, maar de kaartcontrole plaatsvindt door mobiele ploegen. Inmiddels zou er een experiment in ontwikkeling zijn om op lijnen rond Basel chipkaarten in te voeren met beheerste toegang tot de perrons. De stedelijke vervoersbedrijven kennen ook open toegang tot de voertuigen; plaatsbewijzen dienen te voren – bij de haltes staan automaten – te worden aangeschaft.

Denemarken kent open toegang tot de perrons. De vergelijking beperkt zich hier tot het netwerk van stads- en regionale treinen rond Kopenhagen, de zogenaamde S-treinen, waar, zoals bij NS bij de toegang tot de perrons, kaartautomaten en ontwaardingapparatuur staan opgesteld. In de treinen is geen kaartverkoop mogelijk. Een vaste conducteur ontbreekt. Mobiele ploegen controleren of iedere reiziger in het bezit is van een geldig plaatsbewijs.

In *Engeland* wordt voor de sanctionering van zwartrijders vooral een combinatie van bestuursrecht en strafrecht te gebruiken, terwijl in Zwitserland het zwartrijden wordt bestreden door frequente controles en een combinatie van bestuursrecht en strafrecht. Denemarken hanteert een combinatie van bestuurs-, civiel en strafrecht.

Analyse van de toegepaste sancties

5.1 Twee sancties en een kaartsoort

Uit de voorgaande hoofdstukken blijkt dat er op basis van de Wet personenvervoer 2000 sprake is van twee manieren waarop zwartrijders kunnen worden gesanctioneerd. De eerste manier is de administratieve sanctie, die wordt toegepast door de vervoersbedrijven, eventueel in samenwerking met de politie. In dit kader kunnen zij, indien reizigers handelen in strijd met de wettelijke bepalingen, gewenste maatregelen treffen en iemand het gebruik van het openbaar vervoer ontzeggen.

De tweede sanctie betreft de strafrechtelijke sanctie. Deze kan uitsluitend worden toegepast door BOA's⁴¹ en door ambtenaren van politie⁴² maar – in tegenstelling tot de administratieve sancties – niet door 'door de vervoerder aangestelde personen'.

Daarnaast kan nog een derde manier worden onderscheiden waarop vervoerders kunnen reageren op reizigers die geen geldig vervoersbewijs hebben. Hiervoor is artikel 32 Wp 2000 van belang. Vervoerders kunnen op grond hiervan eigen kaartsoorten instellen. Een deel van de vervoerders gebruikt deze mogelijkheid voor reizigers zonder kaartje. Het gaat hierbij formeel om een bijzondere kaartsoort en niet om een sanctie of boete. Doordat de prijs van het bijzondere kaartje soms (fors) hoger is dan die van een gewoon kaartje, kan deze 'bijzondere kaartsoort' door zwartrijders wel als een sanctie worden ervaren.

Als zwartrijders de mogelijkheid wordt geboden in de trein of de bus een (duurder) kaartje te kopen waarmee de rit kan worden uitgereden, is in juridische zin sprake van het geven van een nadere invulling aan de tussen reiziger en vervoerder (stilzwijgend) afgesproken overeenkomst. Daarmee kan deze mogelijkheid worden getypeerd als een civielrechtelijke handeling. Strikt genomen is geen sprake van een sanctie.

41. Artikel 89, lid 2 Wp 2000.

42. Artikel 89, lid 1 Wp 2000.

Indien zwartrijders een UVB krijgen, is er sprake van een transactievoorstel. Zo lang niet tot vervolging wordt overgegaan is er sprake van een civielrechtelijk dan wel publiekrechtelijk vorderingsrecht.

5.2 Eigen kaartsoort: bestuursrecht of civiel recht?

Door de marktwerking binnen de openbaar vervoerssector zijn op basis van verleende concessies zowel overheidsondernemingen als particuliere bedrijven actief binnen het openbaar vervoer. In het huidige stelsel wordt openbaar vervoer dus niet verricht op grond van een wettelijke verplichting – waaraan een aantal voorwaarden is gesteld – maar op grond van verkregen rechten. Op basis van deze rechten kunnen de vervoersbedrijven vervoersovereenkomsten aangaan met de reizigers.

De huidige vervoersvoorwaarden van de OV-bedrijven betreffen zowel de relevante bepalingen uit de Wp 2000 (verplichtingen van de reiziger: verboden en gebod) als de relevante bepalingen uit het Bp 2000 (verplichtingen van de reiziger: bijbetalingen bij ontbreken vervoersbewijs).

Vervoersbedrijven en/of het desbetreffende bevoegde gezag kunnen op basis van artikel 32 Wp 2000 eigen kaartsoorten invoeren. Hiermee kan ook een vorm van civielrechtelijke sanctionering gerealiseerd worden door zwartrijders de mogelijkheid te bieden tegen een (fors) hoger tarief een kaart te kopen waarmee de rit kan worden uitgereden, zonder dat proces verbaal wordt opgemaakt. Als deze kaart fors duurder is dan een gewoon kaartje, is er weliswaar formeel niet sprake van een sanctie maar materieel wel. Via die omweg – zij het slechts met instemming van de concessieverlener – kunnen vervoerders dus toch een soort sanctie bepalen.

Vervoersvoorwaarden (van de verschillende vervoersmaatschappijen) mogen gelet op artikel 3:14 BW in het huidige bestel niet afwijken van de wettelijke bepalingen. Artikel 3:14 BW bepaalt dat een bevoegdheid die wordt uitgeoefend krachtens het burgerlijke recht, niet mag worden uitgeoefend in strijd met geschreven of ongeschreven regels van publiekrecht. Voor zover we hebben kunnen achterhalen, wijken de vervoersvoorwaarden echter niet af van de bepalingen van de Wp 2000 en het Bp 2000. Dat zou wel het geval zijn geweest als de vervoerders eigen UVB-tarieven zouden hanteren. Dat doen ze echter niet. Op basis van artikel 32 Wp 2000 mag men eigen kaartsoorten hanteren, bijvoorbeeld een speciale kaart waarmee zwartrijders de rit kunnen uitrijden. Ook als deze kaart fors duurder is dan een gewoon kaartje, is er geen sprake van een boete of een sanctie maar van een bijzondere kaartsoort.

5.3 UVB: strafrecht of civiel recht?

De vraag of de op te leggen UVB of het 'verhoogde tarief' (artikel 48 Bp 2000) strafrechtelijk of civielrechtelijk van aard is, is aan de orde gekomen in het arrest HTM-Eysink Smeets van de Hoge Raad (1993).⁴³ De HTM verdedigde in deze zaak het standpunt dat de boete een civielrechtelijk vorderingsrecht betrof, dat de vervoerder (dus) via de civiele rechter kon vorderen op Eysink Smeets. De Hoge Raad stelt in zijn arrest vast – na te hebben vastgesteld dat geen sprake is van een (exclusieve) strafrechtelijke sanctie – dat de juistheid van deze stelling in het midden kan worden gelaten. Hierbij stelt de Hoge Raad zich op het standpunt dat ook indien sprake is van een vorderingsrecht van publiekrechtelijke aard dit – als schuldvordering – via de gewone (lees: civiele) rechter geldend kan worden gemaakt (r.o. 6).

De Hoge Raad erkent dat de kantonrechter terecht heeft overwogen dat het de bedoeling van de wetgever is geweest om in artikel 92, lid 2 Wp 1987 de basis te leggen voor een transactiemogelijkheid in handen van de vervoerder en dat die bepaling uitwerking heeft gevonden in artikel 57 Bp 1987. Echter, de Hoge Raad onderschrijft niet de opvatting van de kantonrechter dat daaruit volgt dat de UVB en de administratiekosten van strafrechtelijke aard zijn. Ter onderbouwing verwijst hij naar de termen 'verschuldigd' in artikel 57, lid 2, eerste zin Bp 1987 en de bepaling in de daarop volgende zin dat de reiziger 'terstond' het bedoelde bedrag tezamen met de verschuldigde vervoersprijs 'dient' te betalen. Daarnaast ziet de Hoge Raad de bepaling als een nadere uitwerking door de Minister van de in artikel 34, lid 2 Bp 1987 bedoelde 'verplichting tot betaling'. De Advocaat Generaal mr. Mok wijst er in zijn conclusie bij het arrest verder nadrukkelijk op dat er geen formele grondslag bestond voor het aanbieden van een strafrechtelijke transactie.

Inmiddels is de wettelijke regeling gewijzigd. Artikel 48 Bp 2000 betreft het oude artikel 57 Bp 1987. Het huidige artikel 102 Wp 2000 luidt thans als volgt.

Artikel 102

Bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat het recht tot strafvordering wegens overtreding van de artikelen 70 of 71 vervalt door voldoening op een daarbij aan te geven wijze van een bij of krachtens die maatregel vast te stellen geldsom aan de vervoerder.

43. HR 15-10-1993, nr. 15324, NJK 1995/721.

Met bovengenoemd artikel heeft de wetgever in ieder geval de formele grondslag voor het aanbieden van een strafrechtelijke sanctie geregeld. Artikel 48, lid 7 Bp 2000 bepaalt dat het recht van strafvervolgning vervalt als de UVB is voldaan aan de vervoerder.

Wij concluderen hieruit dat er thans in ieder geval sprake lijkt te zijn van een rechtsgeldige strafrechtelijke transactieregeling. Door de betaling wordt de strafvervolgning afgekocht. Echter, in bovenaangehaald arrest heeft de Hoge Raad⁴⁴ expliciet vastgesteld dat het recht om de UVB te vorderen niet vervalt als de reiziger strafrechtelijk wordt vervolgd. Het lijkt er op dat de opvatting van de Hoge Raad hierover nog steeds geldt en dat er om die reden niet enkel kan worden gesproken van een zuiver strafrechtelijke bepaling.

Daarmee blijft de vraag bestaan in hoeverre – in het geval niet tot strafrechtelijke vervolging wordt overgegaan – het vorderingsrecht, indien dat een *publiekrechtelijk* karakter heeft, nog steeds via de civiele rechter kan worden afgedwongen. In dat geval is er sprake van cumulatie van het strafrecht en het civiele recht. Echter, evenzeer kan worden betoogd dat artikel 48 Bp 2000 als een uitwerking van een bestuurlijke boete moet worden beschouwd. Hierop zal in de navolgende paragraaf worden ingegaan.

In de noot bij het arrest HTM-Eysink Smeets⁴⁵ merkt annotator Scheltema op dat “de procedure wel (...) duidelijk [maakt] dat de wetgever zorgvuldiger moet afwegen wat de onderlinge verhouding moet zijn van sancties uit het strafrecht, het bestuursrecht en het privaatrecht en in hoeverre cumulatie aanvaardbaar is”.

Het moge duidelijk zijn dat de sanctionering langs de weg van artikel 48 Bp 2000 de nodige vragen oproept. De wetgever heeft vooralsnog de gewenste duidelijkheid nog niet geboden.

5.4 UVB: bestuursrecht of strafrecht?

De UVB kan worden gekwalificeerd als zogenaamde instrumentele beleids-wetgeving: wetgeving waardoor de overheid doeleinden van beleid realiseert. Voor wat betreft deze wetgeving wordt een antwoord op de problemen rondom de rechtshandhaving door de overheid doorgaans gezocht in bestuurlijke handhaving.⁴⁶

44. HR 15 -10-1993, nr. 15324, NJ 1995/721. r.o. 3.5.

45. Idem.

46. Onneweer A.W., *Effecten van bestuurlijke boetes, een vergelijking van strafrechtelijke en bestuurlijke handhaving van verkeersvoorschriften*, Deventer, 1997, p. 136.

Strafrechtelijke en bestuurlijke handhaving verschillen op een aantal punten. In het strafrecht spoort de politie delicten op, is het Openbaar Ministerie verantwoordelijk voor de vervolging en legt de rechter al dan niet een straf op. In het bestuursrecht daarentegen draagt het bestuursorgaan dat met het betrokken beleidsterrein is belast geheel zelf zorg voor zowel de opsporing en sanctionering van delicten. Voor de toepassing van deze sancties is geen rechterlijk oordeel nodig.⁴⁷ De rechtsbescherming tegen boetes opgelegd door bestuursorganen wordt geboden door de bestuursrechter.

Ook in het strafrecht worden in de toekomst overigens straffen opgelegd zonder rechterlijk oordeel. In het wetsvoorstel OM-afdoening⁴⁸ wordt de buitengerechtelijke afdoening van bepaalde strafbare feiten geregeld. Het bevoordert dat alleen die strafzaken bij de strafrechter terechtkomen waarin daar gelet op de aard van het feit, de gewenste justitiële reactie dan wel een verschil van opvatting tussen de verdachte en het OM aanleiding voor is. Kern van de voorstellen is een aanpassing van de juridische grondslag waarbij de huidige transactie, die gericht is op voorkoming van strafvervolging, wordt vervangen door de strafbeschikking, een vorm van strafvervolging. Dit geeft BOA's in de toekomst de mogelijkheid om een strafbeschikking uit te vaardigen.

Wij hebben ons de vraag gesteld in hoeverre de UVB moet worden beschouwd als een bestuurlijke boete. Vooruitlopend op de introductie van de vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht (titel 5.1 Algemene bepalingen) zijn daarvoor de volgende definities van belang.

Overtreding

Een gedraging die in strijd is met het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift. Het begrip omvat mede een nalaten.

Bestuurlijke sanctie

Een door een bestuursorgaan wegens een overtreding opgelegde verplichting of onthouden van een aanspraak.

In bovenstaande definities zijn de volgende drie elementen van belang.

1. Het moet gaan om een door een bestuursorgaan oplegde sanctie;
2. De sanctie behelst hetzij een verplichting, hetzij een onthouden van een aanspraak;

47. Onneweer A.W., *Effecten van bestuurlijke boetes, een vergelijking van strafrechtelijke en bestuurlijke handhaving van verkeersvoorschriften*, Deventer, 1997, p. 134.

48. Kamerstukken II, 2004/05, 29 849, nr. 1.

3. Er is alleen sprake van een sanctie als een bestuursorgaan een verplichting of het onthouden van een aanspraak oplegt als reactie op een overtreding.

Ervan uitgaande dat de vervoersbedrijven bij het opleggen van de UVB gebruik maken van de bevoegdheid zoals toegekend door de Wp 2000 (artikel 74) en het Bp 2000 (artikel 48), zouden zij hierbij van openbaar gezag zijn voorzien en dus als bestuursorgaan opereren (art. 1:1, lid 1, sub b Awb). Dat het zwartrijden – het rijden zonder geldig vervoerbewijs – als een overtreding moet worden aangemerkt is geen punt van discussie. Dit is als zodanig uitdrukkelijk bepaald in de Wp 2000. De tweede kwestie lijkt van overwegend belang, mede gelet op de uitspraak HTM/Eijssink Smeets, waarin gesproken wordt van een boete en vorderingsrecht dat ofwel privaatrechtelijk ('schuldvordering') ofwel publiekrechtelijk van aard is. Ook in Kamerstukken wordt gesproken van een boete.⁴⁹ In ieder geval lijkt sprake te zijn van 'een verplichting tot het betalen van een geldsom' (vanwege het niet beschikken over een geldig vervoerbewijs).

Zo bezien zou de UVB moeten worden gekwalificeerd als een 'bestuurlijke boete'. Daartegen pleit echter dat, zoals boven al is overwogen, de betaling van de UVB thans niet tot gevolg heeft dat het vorderingsrecht van de vervoerder komt te vervallen. Dit is in elk geval niet expliciet zo geregeld. Bovendien zou met recht kunnen worden overwogen dat het aanbieden van een transactie door het bestuursorgaan moet worden aangemerkt als een handeling die is gericht op de opsporing en vervolging van een strafbaar feit. Op grond van artikel 1:6 Awb zijn op die handelingen de hoofdstukken 2 tot en met 8 en 10 van de Awb niet van toepassing.

Ook doet de kwalificatie van de UVB als bestuurlijke boete de vraag rijzen naar de mogelijkheden van rechtsbescherming. Hiervoor is van belang of er sprake is van een zogenaamde 'criminal charge'. Niet van belang is of naar nationaal recht een sanctie als strafrechtelijk of bestuursrechtelijk moet worden gekwalificeerd. Beslissend is in hoeverre de sanctie het materiële karakter van een straf heeft. Volgens het Öztürk-arrest⁵⁰ hangt dit vooral af van de al dan niet algemene aard van de overtreden norm en het karakter van de sanctie, in het bijzonder of deze bestraffend en afschrikwekkend is. Uit de memorie van toelichting van de vierde tranche Algemene wet bestuursrecht blijkt dat algemeen wordt aangenomen dat een bestuurlijke boete als zodanig moet worden gekwalificeerd.⁵¹

49. Kamerstukken II 1985/86, 18 985, nr. 8, p. 4.

50. EHRM 21-2-1984, Series A vol 73, NJ 1988, AA 1985, p. 145.

51. Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3.

Van eenduidige rechtsbescherming is tijdens het onderzoek niets gebleken. Dat hierover in de praktijk nogal wat onduidelijkheid bestaat blijkt uit het feit dat één van de vervoerders voor de UVB het model van de beschikking op grond van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften, in de volksmond Wet Mulder geheten, hanteert. Daarin wordt gewezen op de mogelijkheid van het instellen van beroep bij de Officier van Justitie. Een andere vervoerder hanteert een soortgelijk model, maar wijst op de achterzijde daarvan op de mogelijkheid van het indienen van een klacht bij de vervoerder zelf.

De vraag is dan ook of de uitvoering (door alle vervoerders), gelet op de toepasselijkheid van artikel 6 EVRM, is voorzien van voldoende waarborgen. De wet- en regelgeving ter zake wordt in de praktijk op verschillende manieren door de vervoerders geïmplementeerd.

Tijdens het onderzoek zijn wij steeds meer tot de overtuiging gekomen dat de UVB niet kan worden gekwalificeerd als een bestuurlijke boete, maar veeleer beschouwd moet worden als een (privaatrechtelijk dan wel publiekrechtelijk) vorderingsrecht van de vervoerder op de overtreder.

5.5 Reisverbod

Hiervoor is al aangegeven dat in het kader van een pilot van NoordNed en de NS een aantal treinverboden heeft opgelegd. Daarbij wordt artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht toegepast in samenhang met het toepasselijke bestuursrecht (Wet personenvervoer 2000). Artikel 184 WvSr heeft betrekking op het niet voldoen aan een ambtelijk bevel en luidt als volgt:

Artikel 184

1. Hij die opzettelijk niet voldoet aan een bevel of een vordering, krachtens wettelijk voorschrift gedaan door een ambtenaar met de uitoefening van enig toezicht belast of door een ambtenaar belast met of bevoegd verklaard tot het opsporen of onderzoeken van strafbare feiten, alsmede hij die opzettelijk enige handeling, door een van die ambtenaren ondernomen ter uitvoering van een wettelijk voorschrift, belet, belemmert of vrijdelt, wordt gestraft met gevangenisstraf [...] of geldboete [...].

Artikel 73 Wp 2000 bepaalt dat een ieder die kennelijk gebruik wenst te maken van het openbaar vervoer verplicht is de aanwijzingen betreffende de orde, rust, veiligheid of een goede bedrijfsgang op te volgen, die door of vanwege de vervoerder duidelijk kenbaar zijn gemaakt.

Door het geven van de aanwijzing dat “geen gebruik mag worden gemaakt van de reizigerstreinen” kan een BOA feitelijk een treinverbod opleggen. Het treinverbod houdt in dat gedurende een bepaalde periode niet mag worden gereisd met de trein op bij name genoemde trajecten. In samenwerking met de politie kan door toepassing van artikel 184 Wetboek van Strafrecht dit treinverbod worden afgedwongen.

Inmiddels is voor het eerst een vonnis gewezen door de strafrechter inzake de overtreding van een opgelegd treinverbod.⁵²

Vonnis strafrechter

Allereerst overweegt de rechtbank ten aanzien van de rechtmatigheid van het gegeven bevel, dat wil zeggen het treinverbod, dat de tekst van het treinverbod – waarvan wij hierboven de essentie hebben weergegeven – niet op alle punten even duidelijk is. Het is de rechtbank niet duidelijk wat de steller van het treinverbod heeft bedoeld met “het geven van de aanwijzing om geen gebruik te maken van reizigerstreinen”. Immers, een aanwijzing

“kan moeilijk anders worden gezien dan een beperking of voorschrift ter zake van de uitoefening van een bevoegdheid, terwijl NoordNed B.V. nu juist heeft bedoeld verdachte gedurende een termijn van drie maanden het gehele gebruik van de vervoersvoorziening te ontfangen”

Omdat het treinverbod meermalen het opschrift ‘treinverbod’ bevat en gelet op de verklaring van de verdachte, is de rechtbank van oordeel dat verdachte op de hoogte was van het doel en de strekking van het hem overhandigde verbod. Bovendien is vastgesteld dat de verdachte meer dan vijftig maal zich heeft schuldig gemaakt aan het reizen zonder geldig vervoerbewijs.

De vraag is dan aan de orde of hem een *preventief vervoersverbod* kan worden opgelegd, aldus de rechtbank, waarbij deze verwijst naar artikel 98, lid 1 Wp 2000 (zie ook paragraaf 2.1, p. 4).

Indien dit noodzakelijk mocht blijken te zijn voor de handhaving van de openbare orde, kan een reiziger een preventief vervoersverbod worden opgelegd, aldus de parlementaire behandeling van het desbetreffende wetsvoorstel. De vraag moet dan worden beantwoord of het alsmaar reizen zonder geldig vervoersbewijs aan te merken kan zijn als een verstoring van de openbare orde, aldus de rechtbank. Uit cijfers van de NS blijkt onder andere dat 61 procent van de gevallen waarin sprake is van (gewelds)incidenten, wordt veroorzaakt door zwartrijders.

52. Rechtbank Leeuwarden, 27 januari 2005, LJ-nummer: AS4003, 17/021117-04 VEV.

De rechtbank komt vervolgens tot het oordeel dat het veelvuldig rijden zonder geldig vervoersbewijs vaak een verstoring van de openbare orde met zich meebrengt en dat een treinverbod als het onderhavige rechtmatig is.

De rechtbank acht bewezen verklaard dat verdachte opzettelijk niet heeft voldaan aan een bevel of vordering, krachtens artikel 98 van de Wv 2000 (niet: 73).

“De rechtbank heeft bewezen verklaard dat verdachte zich twee maal schuldig heeft gemaakt aan het overtreden van een ambtelijk bevel. Verdachte heeft veelvuldig zonder geldig vervoersbewijs als passagier in treinen van NoordNed gereden. Verdachte heeft zich in zijn gedrag op geen enkele maal laten corrigeren en ging er blijkbaar vanuit dat hij, bij gebrek aan financiële verhaalsmogelijkheden, een soort vrijbrief had om zonder betaling van de trein gebruik te maken. Hoewel enerzijds nog tot op zekere hoogte begrip valt op te brengen voor verdachte vanwege zijn slechte financiële positie, moet toch anderzijds worden vastgesteld dat hij niet bereid was om de tering naar de nering te zetten en zijn reislust in te perken. Dat er voor verdachte een dringende noodzaak was om zich veelvuldig per trein te verplaatsen is niet gebleken. De rechtbank is, mede uit oogpunt van normhandhaving ten opzichte van andere en wel betalende reizigers van oordeel dat verdachte een straf dient te worden opgelegd. Nu genoegzaam is gebleken dat verdachte zich van geen enkele financiële verplichting iets aantrekt, rest geen andere straf dan een vrijheidsstraf [...]”

De verdachte is conform de eis van de Officier van Justitie veroordeeld tot een gevangenis straf van vier weken, waarvan twee voorwaardelijk met een proeftijd van twee jaar.

Conclusie

De pilot van NoordNed en NS wordt door vervoerders als succesvol aangemerkt. Er zijn goede ervaringen opgedaan en het treinverbod heeft ook bij de rechter standgehouden. Op basis van de Wet Personenvervoer 2000 kan aldus een treinverbod opgelegd worden. Zoals in paragraaf 4.4 is opgemerkt, is voor een bredere toepassing door het Directoraat-Generaal Rechtshandhaving van het ministerie van Justitie een handreiking voor OV-bedrijven opgesteld voor reis- en verblijfsverboden in het openbaar vervoer.⁵³

53. Directoraat-Generaal Rechtshandhaving, ministerie van Justitie, *Handreiking voor reis- en verblijfsverboden in het openbaar vervoer*, 's Gravenhage, zonder datum.

Conclusies: sanctionering in de toekomst

6.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken is het heden en verleden van de sanctionering van zwartrijders beschreven. In dit hoofdstuk wordt de centrale onderzoeksvraag beantwoord, namelijk welk sanctie-instrumentarium naar ons oordeel in de toekomst zou moeten worden gehanteerd. Daarbij gaat het om de periode ná 2008, als ET/BTS is ingevoerd.

De volgende centrale onderzoeksvraag en deelvragen stonden centraal in dit onderzoek:

‘Welk juridisch instrumentarium is wenselijk en mogelijk om ‘zwartrijders’ in het openbaar vervoer te sanctioneren na het (grotendeels) invoeren van het gesloten instapregime in 2008 en wat kan in dat verband worden geleerd van andere (Europese) landen?’

De volgende deelvragen zijn onderscheiden:

1. Welke sanctie-instrumenten kunnen binnen het strafrecht, het civiele recht en het bestuursrecht worden onderscheiden die kunnen worden toegepast op zwartrijders in het openbaar vervoer?
2. Wat zijn de voor- en nadelen van deze verschillende sanctie-instrumenten in de situatie na het (grotendeels) invoeren van het gesloten instapregime. Daarbij worden in ieder geval de sterkere en zwakkere kanten benaderd vanuit juridisch en praktisch oogpunt. Aspecten die daarbij aan de orde komen zijn van organisatorische, financiële (kosten/baten) en praktische aard.
3. Onder welke voorwaarden is het wenselijk en mogelijk voor verschillende groepen zwartrijders een specifieke aanpak te kiezen?
4. Is het wenselijk en mogelijk voor de verschillende vervoersbedrijven een specifieke aanpak te kiezen?
5. Wat zijn de opvattingen van de op dit terrein te onderscheiden actoren?
6. Hoe is elders (in Europa) de invoering van een systeem van elektronische toegangsbewaking begeleid door een stelsel van sanctionering? Wat zijn achterliggende redenen daarvan, welke (veronderstelde) mechanismen lig-

gen hieraan ten grondslag en zijn er gegevens over de effectiviteit van de verschillende sanctieinstrumenten?

De centrale onderzoeksvraag wordt in de rest van dit hoofdstuk beantwoord. De aanbevelingen die hieruit voortvloeien, staan in hoofdstuk 7.

De deelvragen zijn ondergeschikt en staan ten dienste aan de centrale onderzoeksvraag. Voor de antwoorden verwijzen we hier naar de betreffende paragrafen of hoofdstukken.

Hoofdstuk 5 is gewijd aan de beantwoording van deelvraag 1. Voor het antwoord op deelvraag 2 zij verwezen naar hoofdstuk 4. Deelvraag 3 wordt in paragraaf 6.4 expliciet beantwoord. De beantwoording van deelvraag 4 vindt plaats in paragraaf 6.3. De opvattingen van de verschillende actoren (deelvraag 5) zijn in de hoofdstukken 3 en 4 per vervoerder weergegeven. Paragraaf 4.5 is aan de zesde deelvraag gewijd.

6.2 Naar een nieuwe benadering: civielrechtelijke sanctionering

Op dit moment wordt zwartrijders bij een aantal vervoerders de mogelijkheid geboden tegen een (fors) hoger tarief een kaart te kopen waarmee de rit kan worden uitgereden. Vervoerders kunnen dergelijke kaarten invoeren op basis van artikel 32 Wp 2000. Het is dus een civielrechtelijke bevoegdheid die niet te beschouwen is als een sanctie. Vervoerders mogen niet zelf alternatieve *sancties* opleggen. Dat is voorbehouden aan de wetgever.

Door de marktwerking binnen de sector zijn op basis van verleende concessies zowel overheidsondernemingen als particuliere bedrijven actief binnen het openbaar vervoer. In het huidige stelsel wordt openbaar vervoer dus niet verricht op grond van een wettelijke verplichting – waaraan een aantal voorwaarden is gesteld – maar op grond van verkregen rechten. Er is geen sprake van opdrachtverlening door de overheid, maar van concessieverlening. Bij *concessieverlening* verkrijgt de betreffende vervoerder via een veiling een recht op exploitatie, waarvoor deze vervolgens volledig verantwoordelijk zou moeten zijn. Bij *opdrachtverlening* is sprake van opdrachtgeverschap, waarbij de opdrachtgever (de overheid) verantwoordelijk blijft voor zaken als handhaving.

Dit lokt de vraag uit waarom de bepalingen met betrekking tot de verschuldigde betalingen (nog) onderdeel van het Bp 2000 uitmaken, gelet op de geïntroduceerde marktwerking. Als het principe van concessieverlening principieel wordt doorgetrokken, is het niet consequent dat de marktwerking in

het openbaar vervoer er niet toe heeft geleid dat vervoerders ook hun eigen sanctiebeleid (inclusief de hoogte van de UVB) mogen bepalen. In dit onderzoek hebben we geconstateerd dat vervoersbedrijven op grond van artikel 32 Bp 2000 een eigen kaart mogen invoeren waarmee zwartreizigers de rit kunnen uitrijden. Als deze kaart fors duurder is dan een gewoon kaartje, is er weliswaar formeel geen sprake van een sanctie maar materieel wel. Via een dergelijke omweg kunnen vervoerders dus toch een soort sanctie bepalen. Het is echter uit het oogpunt van de marktwerking consequenter en principieel juister als vervoerders zelf in hun vervoersvoorwaarden langs civielrechtelijke weg hun sanctiebeleid mogen bepalen. Uiteraard dienen de vervoersvoorwaarden te worden goedgekeurd door het bestuursorgaan waar de vervoerder onder valt. Vaak is dat een provincie of intergemeentelijk bestuursorgaan. Daarmee vindt er dus wel een democratische toets plaats. Ook ligt het in de rede dat door de wetgever een bandbreedte wordt bepaald waarbinnen de minimale en/of maximale prijs van een bijzondere kaart moet liggen.

6.3 Strafrecht als ultimum remedium

Door de meerderheid van de gesanctioneerde zwartrijders wordt de opgelegde UVB betaald, al dan niet na inschakeling van een incassobureau. Daarmee vervalt het recht van strafvervolgning ter zake van overtreding van artikel 70, eerste lid van de Wp 2000. Er blijft echter altijd een groep die *niet* betaalt.

De wijze waarop en op grond waarvan strafvervolgning zou moeten plaatsvinden, zou naar ons oordeel per zwartrijder moeten worden bepaald. Deze moet gebaseerd zijn op een categorisering van zwartrijders. Op deze categorisering gaan we nu eerst in.

Het OM hanteert in het *Nationaal Veiligheidsarrangement Spoorvervoer* impliciet het onderscheid tussen notoire en niet-notoire zwartrijders. Er zijn echter meerdere indelingen van zwartrijders te maken. Een door vervoerders vaak gemaakte categorisering is de volgende driedeling:

1. Incidentele zwartrijders. Dit zijn 'goedwillende' zwartrijders die een enkele keer niet over een vervoersbewijs beschikken.
2. De gokkers. Dit is de groep calculerende zwartrijders, die geen problemen veroorzaakt op het terrein van de sociale veiligheid en over het algemeen na ontvangst van een acceptgiro de ritprijs, inclusief verhoging betaalt.

3. De notoire zwartrijders. Dit is de groep die een groot deel van de overlast in het openbare vervoer veroorzaakt. Het betreft vaak personen zonder vaste woon- of verblijfplaats, met psychische en/of alcohol en/of drugs-problemen en die ook op andere wijze met justitie in aanraking komen.

Een andere indeling is gemaakt door onderzoeksbureau Beke.⁵⁴ Deze is te beschouwen als een verbijzondering van de derde categorie van de hiervoor weergegeven driedeling, de notoire zwartrijder. Beke heeft zich gericht op een categorisering van honderd zwartrijders die het vaakst een UVB hebben gekregen wegens zwartrijden in de trein. Het gaat dus om de Top 100 van zwartrijders van 2003. Deze groep was tussen de 15 en 60 jaar oud (gemiddeld 32 jaar). In 2003 hebben ze tussen de 107 en 356 UVB's ontvangen. Deze groep veroorzaakt veel overlast en maakt zich schuldig aan delicten in het hele criminaliteitspectrum (geweld, bedreiging en intimidatie, overlast, vermogens- en zedendelicten). Beke onderscheidt zes profielen waarbinnen de Top 100 zwartrijders zijn te classificeren. De algemene kenmerken van deze profielen zijn:

	%	Agressie?	Problematiek
Veelpleger 'plus'	24	Ja	Drugs, alcohol, psychisch, dakloosheid
Veelpleger 'min'	18	Nee	Drugs, alcohol
Pleger 'plus'	8	Soms (personeel)	Drugs, alcohol, dakloosheid
Pleger 'min'	20	Incidenteel (personeel)	Drugs, dakloosheid
'Slapende' pleger	20	Nee	Drugs, alcohol, dakloosheid
Zwartrijder sec	12	Nee	Psychisch, dakloosheid

De slapende pleger is overigens geen zwartrijder die in de trein in slaap is gevallen, maar een zwartrijder die al drie jaar geen (geregistreerde) vergrijpen meer heeft gepleegd.

Het is de vraag of bovenstaande indelingen te gebruiken zijn voor de *sanctionering* van zwartrijders. Het zal ongetwijfeld een rol spelen bij de controleurs. Deze 'street level bureaucrats' zullen eerder geneigd zijn het zwartrijden van een 'gelegenhedspleger' door de vingers te zien of soepeler te sanctioneren (bijvoorbeeld alleen ritprijs en geen UVB). Wellicht dat bij een notoire zwartrijder c.q. (veel)pleger ook wel eens de andere kant wordt uitgekoken. Het sanctioneren ervan kan overlast en sociale onveiligheid veroorzaken.

54. Advies- en Onderzoeksgroep Beke, *Database problematische zwartrijders. Daderprofielen en criteria voor een aanpak*, 2004.

Dergelijke overwegingen zijn echter niet te formaliseren, omdat er anders sprake zou zijn van rechtsongelijkheid. Ook zou de BOA dan bij elke zwartrijder de inschatting moeten maken in welke categorie deze hoort. Dat is onwerkbaar en onwenselijk.

Naar ons oordeel is voor de ultieme sanctionering van zwartrijders niet zozeer van belang of hij wel of geen notoire zwartrijder is, maar:

- of hij bij het reizen bijkomende delicten pleegt (geweld, agressie, niet in staat zich te legitimeren); en/of
- hij de UVB (uiteindelijk) betaalt.

Hoewel het wellicht een hypothetische situatie is, kunnen er notoire zwartrijders zonder bijkomende delicten zijn die wel elke keer keurig hun UVB's betalen. Deze kunnen vervolgens niet ook nog eens strafrechtelijk vervolgd worden.

Uit het *Nationaal Veiligheidsarrangement Spoorvervoer* blijkt dat het OM in beginsel geen zwartrijders meer wil vervolgen, met uitzondering van notoire zwartrijders en degenen die zich niet willen identificeren:

“Vanaf 2008 zal in beginsel geen strafrechtelijke behandeling van zwartrijden op het spoor door het OM plaatsvinden met dien verstande dat de restcategorie van notoire zwartrijders en degenen die zich niet wensen te identificeren door het OM effectief worden aangepakt. Dit betekent dat de inzet van het OM zich concentreert op de strafrechtelijke aanpak van notoire zwartrijders en reizigers die zich niet identificeren. Degenen die zich niet wensen te identificeren voldoen niet aan de wettelijke identificatieplicht, hetgeen een misdrijf is waarop strafrechtelijke maatregelen dienen te volgen. Voor de veelplegende zwartrijder wordt bezien, voor zover een civielrechtelijk treinverbod niet voldoende is, of een strafrechtelijk op te leggen verbod een noodzakelijke aanvulling moet zijn.”⁵⁵

Ook in de visie van het huidige kabinet moet het strafrecht gezien worden als ‘ultimum remedium’. Die visie is het gevolg van een afweging tussen kosten en baten, maar zij berust daarnaast op het gegeven dat het strafrecht het gebruik van (staats)geweld inhoudt, zowel bij de opsporing als bij de bestrafing. Het uitgangspunt dat in een geordende, vreedzame samenleving het gebruik van geweld zoveel mogelijk moet worden teruggedrongen, impliceert dat het institutionele gebruik van geweld ook zo beperkt mogelijk dient te zijn. Het strafrecht is daarmee geen doel op zich, maar het scherpste rechtsmiddel dat de staat kan gebruiken bij normschending.

55. Bladzijde 25.

Het gevolg van deze visie is dat waar mogelijk wordt ingezet op het voorkomen van criminaliteit en waar dat niet lukt, zoveel mogelijk andere middelen dan het strafrecht worden ingezet. Bij het inzetten van strafrechtelijke middelen wordt een scherpe afweging gemaakt van de meest aangewezen sanctie (uit oogpunt van kosten en effectiviteit).

Dat betekent uiteraard niet dat zwartrijden toegestaan wordt. Veel respondenten in het onderzoek geven aan dat het strafrecht wat hen betreft het sluitstuk van de aanpak van zwartrijders blijft. Dat zou de enige manier zijn om notoire (niet-betalende) zwartrijders aan te pakken. Dat is echter slechts ten dele het geval. Niet-betalende zwartrijders kunnen namelijk vaak ook voor andere overtredingen dan het delict zwartrijden (artikel 70 Wp 2000) vervolgd worden. Vaak plegen ze op dat moment ook andere – daadwerkelijke schade veroorzakende en minder de ‘neutrale ordening’ betreffende – delicten. Het kan zijn dat men agressief is of geweld gebruikt. Zwartrijders die zich niet kunnen identificeren, zouden voor dit feit vervolgd kunnen worden.

Ook niet-betalende zwartrijders die geen geweld plegen, zich keurig identificeren en ook geen andere bijkomende delicten plegen, zouden niet ongemoeid moeten worden gelaten. Indien zwartrijders uit deze categorie bij herhaling UVB's niet betalen, zou vervolging via artikel 326a Wetboek van Strafrecht in beeld kunnen komen:

Artikel 326 WvSr

Hij die, met het oogmerk om zich of een ander wederrechtelijk te bevoorrechten, hetzij door het aannemen van een valse naam of van een valse hoedanigheid, hetzij door listige kunstgrepen, hetzij door een samenweefsel van verdichtsels, iemand beweegt tot afgifte van enig goed, tot het ter beschikking stellen van gegevens met geldswaarde in het handelsverkeer, tot het aangaan van een schuld of het teniet doen van een inschuld, wordt als schuldig aan oplichting, gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste drie jaren of een geldboete van de vijfde categorie

Artikel 326a WvSr

Hij die een beroep of een gewoonte maakt van het kopen van goederen met het oogmerk om zonder volledige betaling zich of een ander de beschikking over die goederen te verzekeren, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste drie jaren of geldboete van de vijfde categorie.

In de volksmond wordt in dit geval van respectievelijk oplichting en ‘flessen-trekkerij’ gesproken. Een analyse van de jurisprudentie op dit punt leert ove-

rigens dat de wetsartikelen op dit moment niet volledig toepasbaar zijn op notoir niet-betalende zwartrijders:⁵⁶

Relevante arresten⁵⁷ hebben (mede) betrekking op de vraag of het huren van een hotelkamer zonder te betalen/in staat te zijn de rekening te betalen leidt tot strafbare oplichting. Enkel in HR 22-5-1990, NJ 1990, 801 werd dit door de Hoge Raad aangenomen. In de andere, latere arresten echter expliciet niet. Weliswaar kan worden gesteld dat een zwartrijder iemand is die zich in strijd met de waarheid voordoet als bonafide huurder/afnemer van een dienst (openbaar vervoer), welke in staat en voornemens is daarvoor te betalen (aanwezigheid op station/perron of in het vervoermiddel) en daarmee op bedrieglijke wijze gebruik maakt van een in het maatschappelijk verkeer geldend patroon en derhalve op basis van de jurisprudentie op dit punt 'een valse hoedanigheid' aanneemt. Echter, de (formele) reden tot afwijzing van de constructie van oplichting bij zwartrijden is mogelijk, gelijk als de genoemde arresten in het geval van het huren van een hotelkamer, dat art. 326 WvSr niet spreekt van het leveren van een dienst (wel van 'de afgifte van enig goed, enz'). Dit probleem speelt ook bij artikel 326a WvSr ('... kopen van goederen ...'). Wellicht dat het leveren van een dienst als het vervoeren van personen in het geval van openbaar vervoer bij zwartrijden te kwalificeren valt onder 'het aangaan van een schuld'. Immers, 'schuld' dient bij art. 326 WvSr te worden uitgelegd als een verplichting, een verbintenis in vermogensrechtelijke zin.

Een beperkte aanpassing van het Wetboek van Strafrecht op dit punt kan leiden tot een ruimere armslag voor justitie bij de bestrijding van (ernstige gevallen van notoire) zwartrijders. Daaraan voorafgaand zou het OM kunnen proberen om notoire zwartrijders toch op grond van artikel 326a WvSr vervolgd te krijgen.

Een strafrechtelijke toepassing van artikel 70 Wp 2000 zou dus het ultimum remedium moeten zijn. Vervoerders moeten er zelf dan ook al alles aan gedaan hebben de UVB geïncasseerd te krijgen. Dat betekent ook dat, voordat het OM eventueel tot strafrechtelijke vervolging overgaat, eerst een incassobureau ingeschakeld moet zijn.

Niet alle zwartrijders zijn daarmee 'afgedekt' als het gaat om sanctionering. Niet-notoire wanbetalers van UVB's die geen bijkomende delicten plegen, ontspringen bij toepassing van het bovenstaande nog de dans. Het gaat hierbij naar verwachting om een kleine groep. Het is aan het Openbaar Ministerie om de afweging te maken deze groep alsnog op grond van artikel 70 Wp 2000 voor het delict zwartrijden te vervolgen.

56. Met dank aan A.R. Hartmann, Erasmus Universiteit Rotterdam.

57. HR 5-11-2002, NJ 2003, 232; HR 23-5-2000, NJ 2000, 474; HR 12-1-1999, NJ 1999, 325; HR 12-3-1996, DD 96.247; HR 22-5-1990, NJ 1990, 801.

6.4 Bestuursrechtelijke sanctionering

Financiële sanctionering van zwartrijders langs bestuursrechtelijke weg is naar ons oordeel niet aan de orde. Indien overeenkomstig het gestelde in paragraaf 6.2 ook voor wat betreft de sanctionering van zwartrijden principieel gekozen wordt voor de consequenties die concessieverlening heeft, zouden vervoerders in hun vervoersvoorwaarden zelf sancties moeten kunnen opnemen. Zwartrijders die deze civielrechtelijke sancties niet betalen, kunnen doorgaans uiteindelijk langs strafrechtelijke weg (zie paragraaf 6.3) vervolgd worden. Het bestuursrecht heeft dan in de vorm van de bestuurlijke boete geen toegevoegde waarde. Wel blijft een bestuursrechtelijke sanctie als een treinverbod een adequate sanctie.

6.5 Aanvullende sanctiemogelijkheden en maatregelen

Er zijn voor zeer specifieke categorieën zwartrijders aanvullende sancties en/of maatregelen mogelijk. Beke beveelt aan voor notoire zwartrijders zo mogelijk voor een aanvullende aanpak te kiezen, variërend van een psychosociale aanpak tot een stelselmatige daderaanpak. Voor zwartrijders die bijkomende (zwarte) delicten plegen zou plaatsing in een Inrichting voor Stelselmatige daders (ISD) geëigend kunnen zijn. Veelplegers die (zwarte) delicten plegen, kunnen maximaal twee jaar in een inrichting voor stelselmatige daders worden geplaatst.⁵⁸

Andere mogelijke alternatieven zijn:

- een verplicht OV-abonnement voor notoire zwartrijders, waarbij de kosten (vrijwillig of gedwongen) op de uitkering van de desbetreffende veelpleger worden ingehouden;
- loonbeslag ten behoeve van inning opgelegde UVB's (succesvol toegepast in Denemarken).

Deze alternatieven zouden onderwerp kunnen zijn van nadere studie.

Ook het instellen van een treinverbod blijft een mogelijke sanctie voor notoire zwartrijders. Na invoering van ET/BTS zal naar verwachting van de NS de groep notoire zwartrijders weliswaar kleiner worden, maar wel voortbestaan. Om die reden dient het sanctietraject ná het NS-deel te worden verstevigd. Repressie heeft in de ogen van betrokkene een preventieve werking. De Friese pilot inzake het opleggen van een treinverbod bevestigt dit beeld.

58. Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Database problematische zwartrijders. Daderprofielen en criteria voor een aanpak, 2004. Bladzijde 33.

Na schriftelijk te zijn gewaarschuwd werd het overgrote deel van de top-25 zwartrijders niet meer (zonder kaartje) in de trein in het gebied rondom Leeuwarden aangetroffen. De NS heeft een aantal van hen nog wel ontmoet in de treinen tot aan Zwolle.

Aanbevelingen

Uit het vorige hoofdstuk komen de volgende aanbevelingen naar voren met betrekking tot het sanctiebeleid voor zwartrijden in het openbaar vervoer ná invoering van ET/BTS (2008):

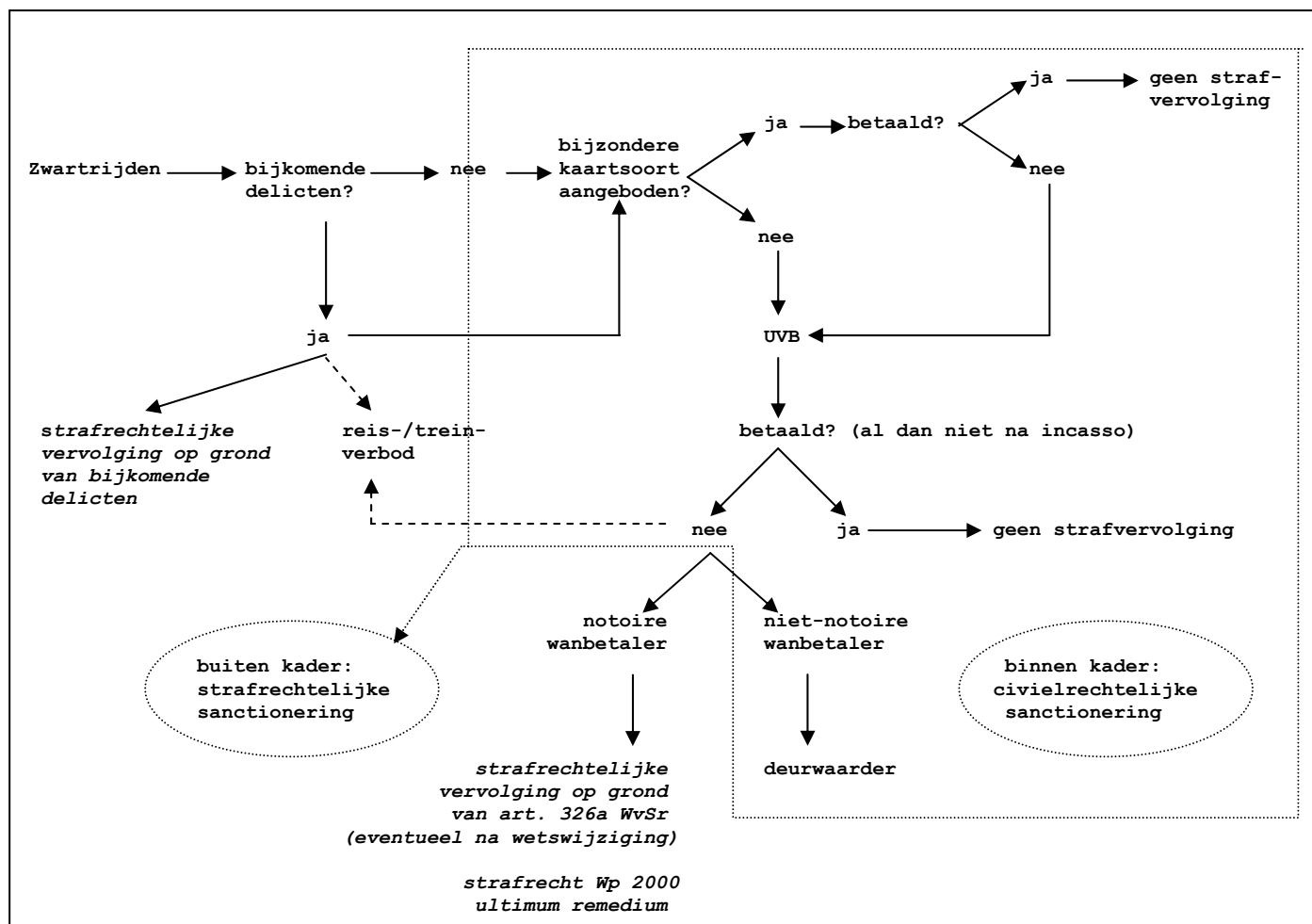
1. Een logische consequentie van de marktwerking op basis van concessieverlening in het openbaar vervoer is dat vervoerders in hun vervoersvoorwaarden niet alleen eigen kaartsoorten kunnen instellen, maar ook – binnen een door het parlement te bepalen bandbreedte – zelf het sanctiebeleid (waaronder de hoogte van de UVB) bepalen. Daarmee zou de UVB in plaats van een strafrechtelijke transactie, een civielrechtelijke boete worden.
2. Ongeacht de rechtsgrond voor de UVB (strafrechtelijk dan wel civielrechtelijk) zou strafvervolgning op basis van artikel 70 Wet personenvervoer 2000 alleen als uiterste remedie toegepast worden. Zo mogelijk moeten er andere sancties toegepast worden:
 - a. Indien er sprake is van bijkomende delicten (agressie, niet voldoen aan identificatieplicht), vindt strafrechtelijke vervolging hiervan plaats en niet van het delict zwartrijden. Wel wordt zo mogelijk ook het civielrechtelijke traject via een UVB of een bijzondere kaartsoort ingezet.
 - b. Het Openbaar Ministerie zou in een proefproces moeten proberen zwartrijders die structureel de openstaande UVB's niet betalen maar geen bijkomende delicten plegen, strafrechtelijk te vervolgen op grond van artikel 326a Wetboek van Strafrecht.
 - c. Indien vervolging van notoire niet-betalende zwartrijders op grond van artikel 326a WvSr (aanbeveling 2b) niet tot een veroordeling leidt, bevelen we de volgende, beperkte wetswijziging van artikel 326a WvSr aan (wijziging cursief):

Artikel 326a WvSr

Hij die een beroep of een gewoonte maakt van het kopen van goederen *of het gebruik maken van diensten* met het oogmerk om zonder volledige betaling zich of een ander de beschikking over die goederen *of diensten* te verzekeren, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste drie jaren of geldboete van de vijfde categorie.

- d. Voor zwartrijders die niet op een andere wijze vervolgd kunnen worden, is artikel 70 Wp 2000 een ultimatum remedium. Omdat dergelijke zaken door het OM als posterioriteit zijn aangemerkt, zijn afspraken hierover tussen vervoerder en OM in lokale veiligheidsarrangementen gewenst.

In een stromenschema ziet dit er als volgt uit:



3. In individuele gevallen kunnen aanvullende en/of alternatieve sancties worden toegepast, zoals:

- een verplicht OV-abonnement voor notoire zwartrijders, waarbij de kosten (vrijwillig of gedwongen) op de uitkering van de desbetreffende veelpleger worden ingehouden;
- loonbeslag ten behoeve van inning opgelegde UVB's (succesvol toegepast in Denemarken);
- civielrechtelijk reisverbod voor notoire zwartrijders.

De alternatieven 3a en 3b kunnen onderwerp zijn van nadere studie.

Bijlage 1: respondenten

De volgende personen zijn voor het onderzoek geïnterviewd:

Bakker, L. (Openbaar Ministerie)
Berghuis, A.C. (Parket Generaal) #
Broersma, E. (RET)
Dekker, E. (Centraal Justitieel Incassobureau)
Dietz, J. (NS Holding)
Edelman, J.F. (Bestuursregio Utrecht)
Pon, M. de (Bureau Verkeershandhaving, Openbaar Ministerie)
Haas, R. de (gemeente Amsterdam) #
Holsappel, J.W. (KLPD, dienst Spoorwegpolitie) #
Hoogendoorn, W. (Bureau Verkeershandhaving, Openbaar Ministerie)
Jong, I.M. de (GVB Amsterdam)
Kolen, P. (BBA)
Lalkens, H. (Connexxion)
Laterveer, J. (stadsgeweest Haaglanden) #
Leeuw, R. van der (NS Stations)
Meijssen, K. (Syntus)
Modderman, H. (Connexxion)
Nagtegaal, I. (Nederlands Politie Instituut)
Peters, P. (HTM)
Politiek, J. (Arriva)
Post, R. (HTM) #
Schwartz, L. (GVU)
Stoter, S., (ministerie van Verkeer en Waterstaat; Erasmus Universiteit)
Vos, S. de (RET)
Zijlstra, J. (NoordNed)

= ook aanwezig bij expert meeting op 8 april. Verder waren hierbij aanwezig: A.R. Hartmann (Erasmus Universiteit), A.J. Timmerman (ministerie van Justitie) en E.C.T.J. Zeldenthuis (GVB Amsterdam). Zij maken allen deel uit van de begeleidingscommissie van het onderzoek (zie bladzijde 5). Namens NS Reizigers was P. Luijtjes aanwezig.

Bijlage 2: stellingen

Onderstaande stellingen zijn op de expert meeting van 8 april. De stellingen gaven overigens niet per definitie de mening van de onderzoekers weer; ze waren bedoeld om de discussie te stimuleren. Per stelling is een korte samenvatting weergegeven van de discussie.

Over zwartrijden

- 1. Er zijn drie typen zwartrijders te onderscheiden (gokkers, bij gelegenheid en notoire). Voor elke groep moet een afzonderlijk sanctieregime voorhanden zijn.*

Deze indeling wordt niet functioneel geacht. Niet alleen is het de vraag wie een zwartrijder in een concreet geval in een categorie zou moeten indelen, er moet ook één lijn getrokken worden. De ene zwartrijder kan niet anders gesanctioneerd worden dan de andere. Er wordt gesteld dat het beter is een onderscheid te maken tussen zwartrijders die bereid zijn te betalen en zwartrijders die dat niet zijn.

- 2. Zwartrijden is primair een probleem voor de vervoerders, niet voor de politie of het Openbaar Ministerie.*

Deze stelling wordt door de aanwezigen onderschreven. Politie en OM komen eventueel pas later in het stuk voor.

- 3. De vervoerders kunnen zwartrijden zelfstandig beheersen, zolang er geen sprake is van verstoring van de orde.*

Hierover bestaat ook in brede lijn overeenstemming. Als er sprake is van een verstoring van de (openbare) orde, is het een probleem van de overheid.

Over de huidige situatie

- 4. Waar vervoerders beschikken over een publiekrechtelijke bevoegdheid, is het gebruik van het privaatrecht als sanctie-instrument onaanvaardbaar.*

Een vervoerder als de NS gebruikt al jaren publiek- en privaatrechtelijke bevoegdheden naast elkaar. De aanwezigen zien geen grote problemen, vooral niet als overheidsinstanties het privaatrecht gebruiken. Uit de jurisprudentie is geen goed antwoord te geven op de vraag. Er is geen sprake van het juridische begrip 'doorkruising'; dat geldt slechts voor publieke organen die het privaatrecht willen toepassen.

5. Het sanctie-instrumentarium in de Wet personenvervoer en het Besluit Personenvervoer is goed hanteerbaar.

Op zich wel. Het innen van de UVB's is niet altijd eenvoudig. Ook hiervoor ingeschakelde incassobureaus hebben niet altijd succes. Aanvullende, eigen kaartsoorten zijn in sommige gebieden een goede aanvulling.

6. De huidige uitvoeringspraktijk benut het sanctie-instrumentarium niet ten volle.

Deze stelling wordt niet onderschreven. Met UVB's, eigen kaartsoorten en in sommige gevallen, reisverboden is er een breed scala aan sancties. Wel wordt de strafrechtelijke vervolging door het OM van zwartrijdzaken als onvoldoende ervaren. Als mogelijke aanvulling op het huidige sanctie-instrumentarium wordt de toepassing van artikel 326a Wetboek van Strafrecht (flessentrekkerij) gesuggereerd. Deze mogelijkheid zal nader op bruikbaarheid worden onderzocht.

Naar een wenselijke situatie

8. De vervoerders moeten het sanctie-instrumentarium uniform gebruiken.

Er zou een keuze gemaakt moeten worden voor één stelsel. Het moet niet zo zijn dat het OM in de ene vervoersregio wel zwartrijdzaken worden vervolgd en in andere niet. Er zou een keuze voor een stelsel gemaakt moeten worden, dat op lokaal niveau flexibel ingevuld zou moeten kunnen worden. Ook zouden er op lokaal niveau keuzemogelijkheden moeten zijn, bijvoorbeeld in de vorm van bijzondere kaartsoorten.

9. Zwartrijden moet uit het strafrecht worden gehaald. Het strafrecht komt alleen in beeld indien er sprake is van bijkomende delicten. Op grond daarvan dient vervolging plaats te vinden.

Gevoelsmatig heeft een aantal deelnemers moeite met het uit het strafrecht halen van het delict zwartrijden. Dreigen met strafrechtelijke sancties zou ook helpen bij incasso. Dit wordt door een aantal deelnemers als een oneigenlijke functie van het strafrecht beschouwd. Het strafrecht heeft volgens een aantal deelnemers voor een symbolische functie. Juist voor de zwartrijders die uiteindelijk in het strafrechtelijke traject komen, werkt die symboolfunctie niet. Het strafrecht blijft wel nadrukkelijk in beeld bij bijkomende delicten als geweld, agressie of zwartrijden.

Bijlage 3: vragen-/onderwerpenlijst interviews

- Naam, organisatie/bedrijf (publiek of privaat), functie, betrokkenheid SVOV
- Van welke (wettelijke) sanctiemogelijkheden wordt gebruik gemaakt (lijst nalopen). Bekendheid met wettelijke mogelijkheden;
- Door wie?
- Hoe verloopt het opleggen van de sanctie in de praktijk (rechts/handelingen)?
- Specifiek: oplegging reisverboden?
- Samenwerking met andere betrokkenen (in de handhavingsketen: medewerkers vervoerders, officieren van justitie, politieambtenaren, BOA's, gemeenten);
- Effecten van de verschillende sancties (voor personeel, reizigers en objectieve en subjectieve veiligheid)? Mogelijke verbetering van de wettelijke mogelijkheden?
- Specifiek: wat zijn nuttige sancties ten aanzien van recidivisten (veelplegers);
- BOA's: voldoende bevoegdheden? Hoe wordt met persoonsgegevens omgegaan;
- Verwachtingen SVOV na invoering gesloten instapregime (BTS);
- Ervaringen ET Amsterdam/Rotterdam;
- In dat kader: welke bestaande sancties bruikbaar en waarschijnlijk effectief;
- In dat kader: welke nieuwe sancties bruikbaar?
- Pilots (CJIB/treinverbod).

Bijlage 4: vragenlijst en respondenten internationale verkenning

Engeland

- How are sanctions on fare evasion regulated by (a separate railway) law?
- Is that a criminal law, civil or administrative law?
- What are the relations with, police, public prosecutor and court?
- Is a railway company free to determine their own sanctions on fare dodging?
- How is dealt with notorious fare dodgers ?
- Can a ticket inspector in case of fraud withdraw a (season)ticket?
- Is it possible by law to deny a fare dodger the use of public transport?
- Must every passenger carry an ID card and can a ticket inspector give a fine when a fare dodger can not produce it?
- Did the introduction of ticket control gates at the entrance of the platforms of some your stations mean the law or regulations against fare dodging had to adapted?
- What was the effect of these gates (percentages before and after introduction) on the number of fare dodgers and on other forms of public transport crime?
- What company has taken over the train services of Connex?

Respondenten

James MacMillian, Parliamentary and Public Communications
John D Smith, Department of Transport
John Dennis, ATOC officer
Michael Holden, general manager SETRAINS
Angie Wilson, director revenue protection unit SETRAINS
Paul Wiles, Home Office

Zwitserland

- Wie hoch ist die % Schwarzfahrer?
- Wie ist die Chance erwischt zu werden?
- Wie hoch sind die Bussgelder? Ist jeder Betrieb frei die Höhe selbst zu bestimmen oder macht der Verkehrsminister das?
- Gilt ein Identifikationspflicht im öffentlichen Verkehr?
- Wird Name und Adresse aufgenommen, auch wenn man gleich das Busgeld bezahlt?
- Was wird gemacht wenn ein erwischter Schwarzfahrer wiederholt nicht bezahlt? Ein Strafprozess mit welche Strafen?
- Was wird gemacht mit notoire Schwarzfahrer, kann man die gesetzlich ein Fahrverbot auflegen?

- Und welche gesetzliche Möglichkeiten gibt es für Fälschungen von Billetten? Wird z.B. ein falsches Billet eingenommen?
- Wie oft pro Jahr wird das Strafrechtssystem eingeschaltet im Rahmen Schwarzfahrens?
- Gibt es auch gesetzlich Möglichkeiten für Zivilrechtliche Massnahmen, wie Einstellung von Kreditmöglichkeiten oder Abziehung vom Gehalt? Geht das ohne Weiteres oder muss Justiz für jeden Einzelfall zustimmen?
- Falls beide möglich sind, werden dann Strafrechtliche oder Zivilrechtliche Massnahmen bevorzugt?
- Wie ist die Zusammenarbeit mit Polizei und Justiz in dieser Hinsicht?
- Ist man zufrieden mit den heutigen Reaktionen auf Schwarzfahren?
- Are in Switzerland sanctions on fare evasions regulated by a separate railway law?
- Is that a criminal, civil or administrative law?
- What are in case of fare dodging the relations with police, public prosecutor and court.
- Is a railway company free to determine their own sanctions on fare dodging.
- How is dealt with notorious fare dodgers?
- Can a ticket inspector in case of fraude withdraw a (season) ticket?
- Is it possible by law to deny a fare dodger the further use of public transport?
- Must every passenger carry an ID card and can a fine be given when a fare dodger can not produce it?
- In Denmark a fare dodger can not get any credit as long he has not fully paid his fines. How is that in Switzerland?
- Does the introduction of ticket control gates at the entrances of platforms of some of your stations mean adaptation of the law and the regulations against fare dodging?
- What effect will be expected of these gates?

Respondenten

Prof. Dr. Martin Killias, Universität von Lausanne

Dr. Urs Fischbacher, Universität von Zürich

Heinz Illi, hoofd afdeling aanpak zwartrijden, stedelijk openbaar vervoer Zürich (VBZ)

Roman Knecht, hoofd afdeling reacties op zwartrijden Schweizerische Bundesbahn (SBB)

H. Zahno, S-Bahn Basel, hoofd kaartcontrole.

Denemarken

- What % of passengers is travelling without a valid ticket?
- Is this % in- or decreasing?
- What is the chance to meet a ticket inspector?
- As a fare dodger do you have to give your name address, also in case you pay your fine on the spot?
- How many times pro year DSB request the penal court to give sanctions to notorious fare dodgers or to passengers with fraudulent behaviour, for instance. change date of the validity of season tickets?
- What sanctions are that, just penal sanctions or also civil sanctions as stopping credit facilities?
- What type of sanction has priority? Or is a combination possible?

- How is the cooperation with police and the penal court?
- Are the interested groups content with the existing reaction on fare dodging? If not, what change is suggested?
- Do plans exist to change your open system in a closed system with gates at the entrances of the platforms in the near future?
- How do you estimate the % of passengers without valid ticket in your S-togets?
- How do you estimate the chance your ticket is inspected in your S-togets?
- How often pro year penal law is applied for fare dodgers ?
- I know the Danish law knows also civil sanctions as now longer getting credit facilities to fare dodgers who refuse to pay their fine. Is it possible to get as a sanction a combination of penal and civil law? If not, which of the two has priority?
- Is the allowance of the justice apparate a condition for the application of civil sanctions as taking away possibilities to get credit ?
- Are the officials and the correct paying passengers satisfied with the applied system of sanctioning fare dodgers ?
- How often pro year penal law is applied?
- Is it possible to have a combination of civil and penal law? If not, which of the two has priority?
- Is the allowance of the justice apparate a condition for the application of civil sanctions as taking away possibilities to get credit?

Respondenten

Dr.Gert Frost. direktør DSB, S-tog division, København
 Ir. Kirsten Kornerup, direktør DSB,S-tog division, Tastrup
 Karsten Andersen, S-tog kundeservice Charlottenlund
 Mr. Tove Tejlgaard, jurist Aalborg kommune
 Mr. Kristian Seieroe, jurist Ministerie van Justitie
 Leif Gaml, trafikinspektør, Jernbanetilsynet, København
 Ib Grown Jorgensen, DSB kenner

Bijlage 5: gebruikte afkortingen

ATOC	Association of Train Operating Companies
AVR-NS	Algemene Voorwaarden voor het vervoer van Reizigers en handbagage van de Nederlandse Spoorwegen
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BBA	Brabantsche Buurtspoorwegen en Autodiensten
BOA	Bijzondere Opsporingsambtenaar
Bp 1987	Besluit personenvervoer 1987
Bp 2000	Besluit personenvervoer 2000
BW	Burgerlijk Wetboek
CJIB	Centraal Justitieel Incasso Bureau
Dkr.	Deense Kronen
DSB	Danske Statsbaner
ET/BTS	Eletronic Ticketing / Beheerste Toegang Stations
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
GBA	Gemeentelijke Basis Administratie
GVB Amsterdam	Gemeentelijk Vervoer Bedrijf Amsterdam
HR	Hoge Raad
HTM	Haagse Tramweg Maatschappij
ID	Identiteitsbewijs
ISD	Inrichting voor Stelselmatige Daders
NRCC	National Rail Conditions of Carriage
NS	Nederlandse Spoorwegen
OM	Openbaar Ministerie
PV	Proces-verbaal
RET	Rotterdamse Electriche Tram
RPO	Revenue Protection Officer
Sfr.	Zwitserse Franken
SRA	Strategic Rail Authority
SRE	Samenwerkingsverband Regio Eindhoven
Stb.	Staatsblad
SVOV	Aanvalsplan Sociale Veiligheid Openbaar Vervoer
UAP	Uitvoeringsbesluit Autovervoer Personen 1939
UVB	Uitstel van betaling
WAP	Wet Autovervoer Personen 1975
Wet VOV	Wet Vervoersvoorwaarden Openbaar Vervoer 1984
WOBOP	Wet Overeenkomst Binnenland Openbaar Personenvervoer
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
WOW	Wet Overeenkomst Wegvervoer
Wp 1987	Wet personenvervoer 1987
Wp 2000	Wet personenvervoer 2000
WvSr	Wetboek van Strafrecht

Bijlage 6: English summary

Study

Pro Facto, the bureau for study on public administration and legal advice situated in Groningen, has examined the sanctioning of fare dodgers under the authority of the Research and Documentation Centre of the Dutch Ministry of Justice. The subject of study was not the prevention of fare dodging, but the sanctioning. The formulation of the problem is as follows:

‘Which legal instrument is advisable and feasible in order to sanction fare dodgers in public transport, after the (partial) introduction of the closed boarding regimen in 2008 and what can be learned from other (European) countries?’

ET/BTS

At the moment, closed and open boarding regimens are used alongside each other in public transport. A closed boarding regimen means tickets will always be inspected before or at entering the vehicle. Both the underground railway system and the major part of the bus system use this regimen. The regimen in the tram system differs per conveyer. Furthermore, regular use is made of boarding inspections, by closing off the platforms and inspecting tickets at the entrance (closed boarding).

From 2008 the ET/BTS-system will be expected to have been introduced in public transport. ET (Electronic Ticketing) is an electronic card, also referred to as chip card. BTS (‘Controlled Entrance Stations’) comprises the placement of entrance gates at stations. At the complete introduction of both systems, the entire public transportation will be provided with a closed boarding regimen. However, in practise there will never be a closed boarding regimen. The expectations of conveyers about ET/BTS vary. In general, the expectation is shared that the percentage of fare dodgers will become smaller, but notorious fare dodgers will never disappear.

Sanctioning

The Transportation Act 2000 (Wp 2000) and the Transportation Decree 2000 (Bp 2000) contain the foundations for sanctioning fare dodgers. On this basis, conveyers can take the following measures in the event a passenger is caught travelling without a ticket:

Measure 1: no fine or summons, but other 'measures'

On the basis of article 32 of Wp 2000, conveyers are authorized – proviso approved by the concession granter – to introduce tickets themselves. These tickets can, among other things, be used for passengers who travel without a ticket. Even when this ticket is (substantially) more expensive than a regular ticket, this is not a case of fining or sanctioning. The fare dodger is not served a summons.

Measure 2: right to claim (postponement of payment)

In the case a fare dodger is not willing or able (not able to pay cash) to buy a ticket as meant by measure 1 in situ or in the case the transport company does not offer this possibility, the generally applied sanction is to 'impose a fine'. Article 48, paragraph 2 Bp 2000 lays down that when a valid ticket is lacking, the passenger is *indebted* an amount determined by the minister. This is referred to as a Postponement of Payment (UVB). Currently this amount is €35 plus the fare.

Measure 3: collecting right to claim

On grounds of article 48, paragraph 5 of the Transportation Decree 2000, conveyers are obliged to grant the passenger a week time to pay the fare and the imposed advance – which means the, by the minister determined amount of € 35.

If the passenger does not pay within this period, the conveyer will grant him another opportunity to pay; this time the amount due will be increased with administration charges. These charges are determined by the minister and currently amount to € 10.

Measure 4: prosecution

If the imposed UVB is not settled, criminal prosecution may take place. The foundation for this can be found in article 101 Wp 2000, in which it is determined that in that case it is considered an offence.

To sum up, these are the measures taken by the conveyers that are involved in this study when a passenger does not have a ticket:

Conveyer	Measures taken in case of fare dodging	Collection?
RET	Always UVB (€ 35) plus serving of a summons (pv)	Collection agency
NS	Ticket for train fare (until 1/10/05).	Collection agency
HTM	Inspection ticket (€ 20). If not paid, UVB (€ 35) plus pv.	Collection agency
Connexxion	In number of areas: trip ticket (€ 20). If not paid, UVB (€ 35) plus pv.	Collection agency
BBA	UVB (€ 35). Relatively leniently applied (no zero tolerance)	Collection agency
Syntus	UVB (€ 35). Relatively leniently applied (no zero tolerance)	CJIB (Central Judicial Collection Agency)
GVB Amsterdam	Increased fare to the value of UVB (€ 35), no pv. If not paid, UVB and pv.	Collection agency
NoordNed	UVB (€ 35) plus pv. zero tolerance policy	No

NoordNed and Ns have carried out an experiment with travel injunctions for fare dodgers. This experiment was successful. They had good experiences with this experiment and the travel injunction has been approved by the judge. Thus, a travel injunction can be laid on a fare dodger on the basis of the Transportation Act 2000. Instructions have been compiled for the public transportation companies for travel and residing injunctions in public transport by the Directorate-General of the ministry of Justice.

Abroad

Other countries that are involved in this study are characterized by different approaches to fare dodging, both preventatively and repressively.

In *England*, where public transport is privatized, maximizing revenues plays an important role. Certain companies, like South Easter Trains, have introduced controlled entrance - by using entrance gates – to the platforms to maximize revenues.

In *Switzerland* the railways apply open entrance to the platforms in combination with traditionally intensive ticket control in the vehicles. By now, regional trains are often driver-only trains and ticket control takes place by means of teams that can be mobilized. Meanwhile, around Basel an experiment using chip cards and controlled entrance to the platforms is said to be in development. The urban transportation companies also know open entrance to the vehicles: tickets need to be purchased beforehand - ticket machines are situated at the stops.

Denmark knows open entrance to the platforms. The comparison is limited to the network of urban and regional trains around Copenhagen, the so-called S-trains, where ticket and devaluation machines are placed, just like in the case of the NS, at the entrance to the platforms. In the trains it is not possible to purchase tickets. There is no regular ticket controller. Mobile teams check if each passenger has a valid ticket.

England uses a combination of administrative and criminal law to sanction fare dodgers, while in *Switzerland* fare dodging is suppressed by frequent checks and a combination of administrative and criminal law. *Denmark* uses a combination of administrative, civil and criminal law.

Civil sanctioning

Due to the free market system within the sector, public enterprises as well as private companies are, on the basis of granted concessions, active in public transportation. In the current system public transport is not conducted on the basis of legal obligations – which states a number of conditions - but on the basis of gained rights. It is not a matter of commissioning by the government, but of granting concessions. In the case of *granting concessions*, the relevant conveyor obtains in an auction the right of exploitation, for which this conveyor subsequently should be complete responsible.

This raises the question why the regulations related to the payments due (still) are part of the Bp 2000, in view of the introduced market system. If the principle of granting concessions is extended in principle, it is not consequent that the market system in public transportation did not lead to the right to determine a sanction policy (including the amount of fines) by the conveyors themselves.

From the point of view of the market system it is more consequent and, based on principles, fairer to allow conveyors, by means of civil law, to lay down their own sanction policy in their travel conditions. The travel conditions obviously need to be approved by the administrative body under which the conveyor is classified. Often this is a province or intermunicipal administrative body. This way a democratic examination does take place. It is also reasonable that the legislator determines a range, which sets the minimum and/or maximum prize of special tickets.

Criminal law as 'last resort'

From the '*Nationaal Veiligheidsarrangement Spoorvervoer*' ('*National Safety arrangement Rail transport*') it emerges that the Public Prosecutor in principle does not want to prosecute fare dodgers anymore. Also in the viewpoint of the current government, criminal law should be regarded as the last resort. This point of view is a consequent of the consideration of the costs and benefits, but also of the fact that criminal law induces the use of (state) violence, during the investigation as well as during the punishment. The basic assumption that in an ordered, peaceful society the use of violence should be diminished as much as possible implies that the institutional use of violence should also be as limited as possible. Criminal law is therefore not a goal on its own, but the harshest legal remedy that the state can use when norms are violated.

This does of course not mean that fare dodging will be allowed. Non-paying fare dodgers can often be prosecuted for other offences besides fare dodging (article 70 Wp 2000). Often they commit other offence at the same time. Aggression or violence may play a role. Fare dodgers who are not able to identify themselves could be prosecuted for this fact.

A non-paying fare dodger who does not use violence, identifies himself neatly and also does not commit any other offences should not be left undisturbed. When fare dodgers from this category repeatedly do not pay the UVBs, prosecution could be an option (article 325a Criminal Code).